



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 listopada 2014 r.

LEX-I.4131.150.2014.RM

Rada Gminy Lelis
ul. Szkolna 37
07 - 402 Lelis

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 XXIV/253/2014 Rady Gminy Lelis z dnia 7 października 2014 r. w sprawie *uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lelis*, z wyłączeniem ustaleń dotyczących linii elektroenergetycznej 400 kV relacji Ostrołęka – Olsztyn.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Lelis, na sesji w dniu 7 października 2014 r., podjęła uchwałę Nr XXIV/253/2014 w sprawie *uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lelis*. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 12 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.”.

W ocenie organu nadzoru, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, naruszone zostały zasady sporządzania studium, oraz w sposób istotny tryb sporządzania studium, w ten sposób, iż skutkuje to, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 94 ustawy o samorządzie gminnym, koniecznością orzeczenia o niezgodności jej ustaleń z prawem.

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 uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 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 studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

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 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 – rzeka Narew* – umowa Nr 673/TD/2003 z dnia 22.12.2003 r.;
- *Studium dla obszarów nieobwałowanych, narażonych na niebezpieczeństwo powodzi – rzeka Omulew* – umowa Nr 673/TD/2003 z dnia 22.12.2003 r.;
- *„Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej etap II – rzeka Szkwa”*;
- *„Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej etap II – rzeka Rozoga”*.

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. studia ochrony przeciwpowodziowej zachowywały swą moc obowiązującą**, a więc Rada Gminy Lelis podejmując skarżoną uchwałę „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lelis”, na mocy przywołanych powyżej przepisów, zobligowana była do uwzględnienia ich ustaleń. Co więcej obowiązek taki, wynika również z art. 17 przywoływanej 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”.

Tymczasem na rysunkach studium tj. zarówno w części dotyczącej uwarunkowań, jak również w części dotyczącej kierunków rozwoju przestrzennego, zostały naniesione granice „obszarów szczególnego zagrożenia powodzią – płytki ($h < 0,5m$) i głęboki ($h > 0,5m$) zalew wg „Map Zagrożenia Powodziowego” opracowanych przez KZGW i opublikowanych na str.: mapy.isok.gov.pl (publikacji map w wersji kartograficznej na Hydroportalu nie uznaje się za przekazanie map jednostkom administracji” (quod vide legenda do rysunku uwarunkowań oraz legenda do rysunku kierunków rozwoju przestrzennego).

Organ nadzoru wskazuje, że w dacie podejmowania przedmiotowej uchwały, mapy zagrożenia powodziowego nie zostały przekazane m.in. organom gmin. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej na stronach internetowych (www.isok.gov.pl) informuje, że publikacji map w wersji kartograficznej na Hydroportalu, nie uznaje się za przekazanie map jednostkom administracji, o którym mowa w art. 88f ust. 3 i 4 ustawy Prawo wodne. Co więcej takie sformułowania zostały zawarte na rysunkach studium w legendzie.

Biorąc powyższe pod uwagę, do czasu oficjalnego przekazania pełnej cyfrowej formy map jednostkom administracji, o którym mowa w art. 88f ust. 3 i 4 ustawy Prawo wodne, podstawą dla organów sporządzających oraz uchwalających studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, są obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią wyznaczone w studiach ochrony przeciwpowodziowej.

Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 32 poz. 159) na obszarach, dla których istnieje studium ochrony przeciwpowodziowej sporządzone przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, studium to, zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego.

Oznacza to tym samym brak podstaw prawnych do określenia w studium granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią na podstawie nie obowiązujących w dacie podejmowania uchwały „Map Zagrożenia Powodziowego”. Obszarami szczególnego zagrożenia powodzią są bowiem dawne tereny bezpośredniego zagrożenia powodzią określone w studiach ochrony przeciwpowodziowej. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności wyznaczonych na rysunkach studium (zarówno w części dotyczącej uwarunkowań, jak i kierunków rozwoju

przestrzennego) granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią określonych w oparciu o nieobowiązujące (podlegające obecnie weryfikacji) mapy zagrożenia powodziowego.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że 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 wzmacniania 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 2011 r.), 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 wzmacniania 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 wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego.

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) wbrew przepisom ww. ustawy Prawo wodne oraz wyznaczono na tych obszarach („szczególnego zagrożenia powodzią”) m.in. tereny pod:

- zabudowę zagrodowo - mieszkaniową (RMN);
- zabudowę usługową (U);
- grunty orne (R);
- lasy (ZL),

podczas gdy zgodnie z przepisami Prawa wodnego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co do zasady, istnieje zakaz zabudowy.

Stosownie do ustaleń studium na wszystkich ww. terenach możliwa jest zabudowa oraz rozbudowa istniejących obiektów budowlanych. Możliwość realizacji zabudowy dla terenów:

- **RMN**, wynika z ustaleń części tekstowej studium zawartych w części III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdział 2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, w tym tereny wyłączone z zabudowy, zawartych w szczególności w Podrozdziałach:
 - 2.1. pn. *Użytkowanie terenów*, poprzez określenie ścisłego przeznaczenia terenów – pod zabudowę zagrodowo – mieszkaniową;
 - 2.3. pn. *Wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów*, poprzez określenie: minimalnej szerokości frontu nowo wydzielanych działek budowlanych, wysokości zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, czy też wskaźników parkingowych;
 - 2.5. pn. *Tereny wyłączone spod zabudowy*, w ramach wyznaczonych terenów wyłączonych spod zabudowy znalazły się m.in. „tereny szczególnego zagrożenia powodzią (nie dotyczy istniejących terenów zabudowy oraz terenów, dla których dopuszczono uzupełnienie zabudowy na zasadach określonych w pkt 2.2 studium – kierunki zagospodarowania terenów, ppkt 6-8)”;
- **U**, wynika z ustaleń części tekstowej studium zawartych w części III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdział 2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, w tym tereny wyłączone z zabudowy, zawartych w szczególności w Podrozdziałach:
 - 2.1. pn. *Użytkowanie terenów*, poprzez określenie ścisłego przeznaczenia terenów – pod zabudowę usługową;
 - 2.3. pn. *Wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów*, poprzez określenie: minimalnej szerokości frontu nowo wydzielanych działek budowlanych, wysokości zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, czy też wskaźników parkingowych;
 - 2.5. pn. *Tereny wyłączone spod zabudowy*, w ramach wyznaczonych terenów wyłączonych spod zabudowy znalazły się m.in. „tereny szczególnego zagrożenia powodzią (nie dotyczy istniejących terenów zabudowy oraz terenów, dla których dopuszczono uzupełnienie zabudowy na zasadach określonych w pkt 2.2 studium – kierunki zagospodarowania terenów, ppkt 6-8)”;
- **R**, wynika z ustaleń części tekstowej studium zawartych w części III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdział 2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, w tym tereny wyłączone z zabudowy, zawartych w szczególności w Podrozdziałach:
 - 2.3. pn. *Wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów*, poprzez określenie: minimalnej szerokości frontu nowo wydzielanych działek budowlanych, wysokości zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, czy też wskaźników parkingowych;
 - 2.4. pn. *Tereny z ograniczeniem zabudowy*, poprzez wprowadzenie ograniczeń (nie zaś zakazu zabudowy) dotyczyć ma jedynie „gruntów rolnych o najwyższej przydatności rolniczej”, przy czym na rysunku studium nie określono, których terenów owe ograniczenia dotyczą; co więcej powyższe nie wynika również z ustaleń studium zawartych w Rozdziale 10 pn. *Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej*;
 - 2.5. pn. *Tereny wyłączone spod zabudowy*, bowiem w ramach wyznaczonych terenów wyłączonych spod zabudowy brak terenów określonych, jako grunty orne;
- **ZL**, wynika z ustaleń części tekstowej studium zawartych w części III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdział 2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące*

zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone z zabudowy, zawartych w szczególności w Podrozdziałach:

- 2.2. pn. *Kierunki zagospodarowania terenów*, w ramach ustaleń studium w pkt 4, w brzmieniu: „4. Ograniczenie do minimum zabudowy na działkach leśnych, w przypadku zaistnienia takiej konieczności sytuowanie obiektu na terenie wolnym od drzewostanu.”;
- 2.3. pn. *Wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów*, poprzez określenie: minimalnej szerokości frontu nowo wydzielanych działek budowlanych, wysokości zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, czy też wskaźników parkingowych;
- 2.4. pn. *Tereny z ograniczeniem zabudowy*, poprzez wprowadzenie ograniczeń (nie zaś zakazu zabudowy) dotyczyć ma co prawda „lasów”, przy czym na rysunku studium nie określono, których terenów owe ograniczenia dotyczą; co więcej powyższe nie wynika również z ustaleń studium zawartych w Rozdziale 10 pn. *Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej*;
- 2.5. pn. *Tereny wyłączone spod zabudowy*, bowiem w ramach wyznaczonych terenów wyłączonych spod zabudowy brak terenów określonych, jako lasy.

Możliwość realizacji zabudowy, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów oznaczonych symbolami: RMN, U, R i ZL, wynika również z innych ustaleń części tekstowej studium, w tym przede wszystkim zawartych w części III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdział 2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, w tym tereny wyłączone z zabudowy, zawartych w szczególności w Podrozdziałach:

- 2.2. pn. *Kierunki zagospodarowania terenów*, w ramach ustaleń studium w pkt: 6, 7 i 8, w brzmieniu: „6. Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią dopuszcza się – z zastrzeżeniem pkt 7 i 8 – uzupełnianie istniejącej zabudowy wyłącznie w granicach terenów wyznaczonych w oparciu o poniższe przesłanki: - tereny znajdują się w granicach przeznaczonych pod zabudowę w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Lelis, z dnia 28 sierpnia 2003 r., - tereny znajdują się w granicach strefy płytkiego zalewu, o prawdopodobieństwie nie większym niż 1 %, wyznaczonej zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu prawa wodnego. 7. Wyznaczone w studium zgodnie z pkt 6 tereny, znajdujące się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, na których dopuszcza się uzupełnienia istniejącej zabudowy, wymagają odrębnej analizy oraz uzgodnienia z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej, na etapie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na potrzeby uwzględnienia w planie miejscowym granic obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego. Ustalenia planu miejscowego, o którym mowa w zdaniu poprzednim mogą zawęzić obszar, na którym dopuszcza się uzupełnienie zabudowy w stosunku do granic wyznaczonych w studium. 8. Niezależnie od ustaleń studium oraz planu miejscowego, każda inwestycja na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wymaga uzyskania decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej wydawanej, na podstawie przepisów odrębnych ustawy Prawo wodne zwalniającej od zakazów obowiązujących na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Ustalenia studium oraz planu dopuszczające uzupełnienie zabudowy na przedmiotowych terenach nie wiążą dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, który wydaje decyzję w sprawie uchylecia zakazu zabudowy lub odmowy uchylecia takiego zakazu wyłącznie na podstawie przepisów odrębnych z zakresu prawa wodnego.”;
- 2.3. pn. *Wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów*, zawartych w pkt pkt: 4, 6, 7, 8 i 9, w brzmieniu: „4. Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zakazuje się podpiwniczenia budynków. (...) 6. Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią należy stosować rozwiązania konstrukcyjne budynków odpowiednio zabezpieczające przed skutkami

- powodzi. 7. Rzędna posadowienia parteru budynków wyniesiona, co najmniej 50 cm powyżej poziomu wody zalewowej „stuletniej”. 8. Rzędna posadowienia góry płyt włączów studzienek kanalizacyjnych i włączów szamb szczelnych wyniesiona, co najmniej 20 cm powyżej poziomu wody zalewowej „stuletniej”. 9. Realizacja ogrodzeń na terenach zalewowych jako ażurowe.”;
- 2.5. pn. Tereny wyłączone spod zabudowy, w ramach ustaleń w brzmieniu: „tereny szczególnego zagrożenia powodzią (nie dotyczy istniejących terenów zabudowy oraz terenów, dla których dopuszczono uzupełnienie zabudowy na zasadach określonych w pkt 2.2 studium – kierunki zagospodarowania terenów, ppkt 6-8)”.

Możliwość realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zawarta została również w części III pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, Rozdział 11 pn. Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, w ramach poniższych ustaleń: „Problem ochrony przed powodzią w gminie Lelis dotyczy terenów położonych w dolinie rzek: Narew, Rozoga i Szkwa. Lokalne zagrożenia powodziowe mogą dotyczyć gwałtownych wezbrań wody na ciekach wodnych. Ze względów przyrodniczych, ekonomicznych i gospodarki zasobami wodnymi trwale zabezpieczenie terenów zagrożonych powodzią nie jest przewidywane. Tereny te wyłącza się z lokalizacji obiektów użyteczności publicznej, poza już istniejącymi, oraz wyklucza się z lokalizacji obiektów użyteczności publicznej, poza już istniejącymi, oraz wyklucza się lokalizacje obiektów mogących stwarzać zagrożenie dla środowiska i ludzi.”.

W tym miejscu należy przywołać art. 88k pkt 1 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym: „Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych”. Tym samym w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, winno się przestrzegać zasad, o których mowa w art. 88l ww. ustawy. Z art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne zaś, **wprost wynika, że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych.**

Możliwość odstępstwa od przywołanego wyżej zakazu realizacji obiektów budowlanych, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne, przy czym z przytoczonych powyżej regulacji prawnych wynika, co do zasady, że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, nie jest możliwa realizacja jakiegokolwiek zabudowy.

Wyjątkiem od ww. reguły, jest uzyskanie stosownego zwolnienia od takiego zakazu, **w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej** wydanej przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Powyższa decyzja, wydawana jest na wniosek inwestora, dopiero na etapie procesu inwestycyjnego. Wnioskodawca, właściciel wody lub właściciel wału przeciwpowodziowego sporządza odpowiedni wniosek w tej sprawie, dołączając do niego: charakterystykę planowanych działań wraz z podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót, mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych obiektów i robót, a w razie potrzeby, obliczenia hydrauliczne i hydrologiczne. Co więcej decyzja wydana przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej ma charakter czasowy, wygasa jeśli w terminie 2 lat, w którym stała się ostateczna, nie uzyskano wymaganego pozwolenia wodnoprawnego (art. 88l ust. 4-6 ustawy Prawo wodne).

Niemniej jednak, w ocenie organu nadzoru co do zasady i w odniesieniu do przepisu art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, winien obowiązywać zakaz m.in. sytuowania obiektów budowlanych, taką bowiem zasadę ustanawia sam ustawodawca. Zatem także z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w szczególności zaś z jego części określających kierunki rozwoju przestrzennego, winno

jednoznacznie wynikać, iż ww. obszary nie podlegają zabudowie. Zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami, decyzje administracyjne zwalniające z zakazu wynikającego z art. 88l ust. 1 Prawo wodne, są czasowe i wydawane każdorazowo na konkretną inwestycję i to inny organ, niż Rada Gminy Lelis decyduje o jej lokalizacji (po to między innymi dołącza się mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych obiektów do wniosku) i możliwości jej zrealizowania. Zatem wskazywanie najpierw w studium, a w konsekwencji na późniejszym etapie - w planie miejscowym, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych, pod realizację nowej zabudowy, a także wskaźników i parametrów kształtujących zabudowę na takich obszarach, narusza kompetencję dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, który w tej sprawie nie jest w jakikolwiek sposób związany ustaleniami studium, a w konsekwencji również ustaleniami planu miejscowego. Rolą Dyrektora RZGW w Warszawie jest bowiem dokonanie oceny, czy planowana realizacja konkretnej inwestycji, w tym także w zakresie jej usytuowania, nie utrudni ochrony przed powodzią.

Z cytowanych powyżej ustaleń części tekstowej studium, zawartych w Podrozdziale 2.2. pn. *Kierunki zagospodarowania terenów*, w ramach ustaleń pkt 8, wynika co prawda, że organ uchwałodawczy ma świadomość, iż decyzje zwalniające z zakazu nie opierają się na dokumentach planistycznych gminy, jednakże formułowanie ustaleń dotyczących „*wydawania decyzji w sprawie uchylecia zakazu zabudowy lub odmowy uchylecia takiego zakazu wyłącznie na podstawie przepisów odrębnych z zakresu prawa wodnego.*”, jest niezgodne z ustaleniami Prawa wodnego (decyzja w tym zakresie nie dotyczy uchylecia zakazu zabudowy, lecz zwolnienia z zakazów określonych w art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne).

Zaznaczyć przy tym należy, iż podejmując przedmiotową uchwałę nie określono w ogóle granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią określonych w Studium dla obszarów nieobwałowanych, narażonych na niebezpieczeństwo powodzi – rzeka Omulew, jak również nie określono w sposób prawidłowy granic obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, zgodnie ze Studium dla obszarów nieobwałowanych, narażonych na niebezpieczeństwo powodzi – rzeka Narew. Z kolei ustalenie możliwości realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, wprost narusza art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne. Co więcej ustalenia uchwały w zakresie ww. obszarów są ze sobą sprzeczne. Nie można bowiem z jednej strony dopuszczać do realizacji zabudowy, z drugiej zaś strony odwoływać się do przepisów odrębnych, które wprost zakazują realizacji obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, **a jedynie w szczególnych sytuacjach, w drodze decyzji** wydanej przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, dopuszczają do lokowania ww. obiektów (art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne).

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 pod zabudowę oraz dokonuje się zmiany granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią**, a także określa się granice na podstawie nie obowiązujących jeszcze map ryzyka powodziowego.

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. 88 l, 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. W przedmiotowej sprawie 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 m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- 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 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;
- 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;
- 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.

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”.

Niezależnie od powyższych rozważań wskazać należy, że sporządzając i uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z dopuszczeniem do realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią i nie określając w sposób prawidłowy granic obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, naruszono zasady sporządzania studium.

W związku z brakiem wyznaczenia wszystkich granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, wymaganych na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 1 lit. c 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), istnieje przesłanka do orzeczenia o niezgodności z prawem w odniesieniu do całego obszaru objętego studium.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do ustaleń art. 10 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. „W studium określa się w szczególności: (...) 10) kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;”. Tymczasem w części tekstowej studium, w Rozdziale 10. pn. *Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej*, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Obszary ochrony gruntów rolnych Zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochronie przed zagospodarowaniem innym niż rolnicze podlegają grunty o wysokich klasach bonitacyjnych – klasy III-IV. Udział tych gruntów na terenie gminy Lelis jest stosunkowo niski. Dopuszcza się zalesianie gruntów nieprzydatnych rolniczo wskazanych na załącznikach graficznych Studium z wyjątkiem gruntów położonych w obszarze Natura 2000. (...) Obszary ochrony gruntów leśnych (...) Tereny przeznaczone do zalesienia wskazano na załącznikach graficznych Studium.”. Tymczasem:

- stosownie do ustaleń art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.), „Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi”; z powyższych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika, że ochronie podlegają grunty rolne klas I-III, nie zaś klas III-IV; powyższe stanowi o naruszeniu ww. przepisów; na rysunku studium nie wskazano również gleb podlegających ochronie;
- na załącznikach graficznych do Studium, tj. zarówno w części dotyczącej uwarunkowań, jak i kierunków zagospodarowania przestrzennego, brak jest wskazanych gruntów przeznaczonych do zalesień; powyższe stanowi o naruszeniu § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z którym: „Ustala się następujące wymagania dotyczące stosowania oznaczeń, nazewnictwa i standardów przy sporządzaniu rysunku projektu studium: (...) 3) przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium;”.

Ponadto stwierdzono również inne naruszenia zasad sporządzania studium, do których zaliczyć należy w szczególności, naruszenie:

- art. 10 ust. 2 pkt 1, ust. 9 i 10 ustawy o p.z.p.; zgodnie z ww. przepisami: „W studium określa się w szczególności: 1) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów; (...) 9) obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne; 10) kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;”; w tymczasem w części III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdział 9 pn. *Obszary, na których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Dla gminy Lelis będą opracowane nowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przede wszystkim dla miejscowości, w których będą występować wzmożone procesy inwestycyjne oraz dla terenów leśnych wskazanych pod zabudowę.”; na rysunku studium nie wskazano granic obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić plany miejscowe, w szczególności zaś nie wskazano gruntów leśnych do zmiany przeznaczenia, co stanowi o naruszeniu przytoczonych powyżej przepisów, a także przepisów § 6 pkt 1 i 6, a także § 7 pkt 1 lit. d rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; powyższe zarzuty należy również kwalifikować w kontekście art. 14 ust. 3 ustawy o p.z.p. zgodnie, z którym plan miejscowy,

- w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium;
- art. 10 ust. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p., poprzez formułowanie ustaleń dotyczących obszarów problemowych (tekst studium część III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdział 16 pn. *Inne obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie*, podczas gdy w dacie podejmowania uchwały, rada gminy nie była uprawniona do formułowania ustaleń w tym zakresie; należy bowiem zważyć, iż przepis art. 10 ust. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. został zmieniony na podstawie art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 379), z dniem 25 września 2014 r.; W wyniku dokonanej nowelizacji nadano nowe brzmienie art. 10 ust. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p.: „2. W studium określa się w szczególności: (...) 16) obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie.”;
 - § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy poprzez sporządzenie rysunku studium w sposób nieprzejrzysty, nie zapewniający czytelności, w tym nie zapewniający czytelności mapy topograficznej, na której został sporządzony (podkład mapowy został „rozmyty”, co utrudnia odczytanie jego treści).

Zdaniem organu nadzoru oprócz wskazanych powyżej naruszeń zasad sporządzania studium, w sposób istotny doszło do naruszenia trybu sporządzania studium. Tryb uchwalenia studium 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 zakresie uzyskiwanych opinii i uzgodnień (art. 11 i 12 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Ustawa o p.z.p. reguluje zatem w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania studium, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 11 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej studium (art. 12 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania studium. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia studium **gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia studium będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że studium będzie w przyszłości podstawą do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.**

Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania studium i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

22 lutego 2013 r. Rada Gminy Lelis podjęła uchwałę Nr XXI/148/2013 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lelis”. Uchwałę tę podjęto w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o p.z.p.

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, organ wykonawczy gminy winien zatem **kolejno**:

- ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 11 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomić na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium (art. 11 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- rozpatrzyć złożone wnioski (art. 11 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić projekt studium rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa; w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub niewprowadzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa zadań rządowych, uwzględnić ustalenia programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 (art. 11 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- uzyskać od gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu komisji urbanistyczno-architektonicznej opinię o projekcie studium (art. 11 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpić o uzgodnienie oraz zaopiniowanie projektu studium (art. 11 pkt 6 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 11 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożyć ten projekt do publicznego wglądu oraz opublikować go na stronach internetowych urzędu gminy na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizować w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami wraz z wyznaczeniem terminu, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium (art. 11 pkt 10 i 11 ustawy o p.z.p.).

Zdaniem organu nadzoru ww. czynności zostały dokonane w sposób prawidłowy, co stwierdzono na podstawie przedłożonej dokumentacji prac planistycznych. Niemniej jednak w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego, organ nadzoru stwierdził, że projekt studium wyłożony do publicznego wglądu (wyłożenie nastąpiło w dniach od 11 lipca 2014 r. do 8 sierpnia 2014 r.), w sposób istotny różni się od studium w wersji przyjętej podczas sesji Rady Gminy Lelis z dnia 7 października 2014 r., co oznacza, że zmian w projekcie studium dokonano w okresie jego wyłożenia do publicznego wglądu.

Tymczasem z ustawy o p.z.p. wynika, że po zebraniu uwag do projektu studium, winne one zostać merytorycznie rozpatrzone przez organ wykonawczy gminy, co wynika wprost z art. 7 ustawy o p.z.p. Tym samym uprawnione jest, zdaniem organu nadzoru, dokonywanie zmian w projekcie studium po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, jeżeli wynika ono z rozpatrzenia uwag (pozytywnego rozpatrzenia uwag). Akceptując powyższy pogląd, należy mieć również na względzie przepis art. 11 pkt 12 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ wykonawczy gminy przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11 art. 11 ustawy. Tym samym ustawodawca wskazał, iż przedmiotem

rozstrzygnięcia organu uchwałodawczego są jedynie uwagi nie uwzględnione przez organ wykonawczy, a zatem wójt gminy przekazuje radzie projekt studium, uwzględniający uwagi rozpatrzone przez niego pozytywnie. Oprócz projektu studium przekazuje również uwagi nieuwzględnione, które na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. podlegają rozpatrzeniu przez radę gminy. Z redakcji ww. przepisu wynika, że także rada gminy uwzględniając uwagi, nieuwzględnione przez organ wykonawczy, może dokonać zmian w projekcie studium.

Co prawda z literalnego brzmienia ustawy o p.z.p. nie wynika, by zmiany w projekcie studium wymagały ponowienia czynności planistycznych, w przeciwieństwie do procedury sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które ustawodawca uregulował w art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż wójt, burmistrz albo prezydent miasta po rozpatrzeniu uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego, wynikające z ich rozpatrzenia, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Podkreślić jednak należy, że procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, wyznaczającą zakres i kolejność czynności proceduralnych, wymaganych przy sporządzaniu studium i obejmującą: ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do jego sporządzania, etap składania wniosków do studium i ich rozpatrzenie, wystąpienia o opinie i uzgodnienia z organami wymienionymi w ustawie, wprowadzenie ewentualnych zmian w sporządzonym projekcie studium, wyłożenie studium do publicznego wglądu, dyskusję publiczną, etap zgłaszania uwag do projektu studium, a także rozpatrzenie uwag.

Zwrócić przy tym należy szczególną uwagę na fakt, iż sformalizowane, również w zakresie chronologii podejmowanych działań, uregulowanie tej procedury, z jednoczesną sankcją nieważności uchwały, w sytuacji istotnego naruszenia trybu uchwalania studium prowadzi do wniosku, iż kształt uchwalanego studium **powinien być wcześniej znany właściwym organom, a także osobom prawnym i fizycznym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, skoro podmioty te są uprawnione do wyrażenia swojego stanowiska przed uchwaleniem studium**, tj. na jednym z ostatnich etapów procedury, poprzedzającym jego uchwalenie. Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest zatem m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść, będzie wiążąca dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*quod vide* art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.), a który to plan będzie kształtował sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (*quod vide* art. 6 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Znajomość ustaleń studium stanowi gwarancję możliwości wpływu na treść przyszłego planu miejscowego. Wykładnia celowościowa powyższych przepisów uzasadnia zatem wniosek, iż treść uchwalonego studium nie powinna stanowić zaskoczenia dla lokalnej społeczności, która w trakcie wyłożenia projektu studium zapoznana została z innymi rozwiązaniami przestrzennymi. Powyższe dotyczy również organów, wskazanych w ustawie o p.z.p., które odpowiedzialne są za zagwarantowanie ochrony interesu publicznego. Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 cyt. ustawy o p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. prawo własności, potrzeby interesu publicznego, rozumianego jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.).

Dokonana przez organ nadzoru analiza studium w wersji wyłożonej do publicznego wglądu w stosunku do wersji uchwalonej przez Radę Gminy Lelis wskazuje, na dokonanie szeregu istotnych zmian w ustaleniach studium, które winny skutkować ponownym uzgodnieniem projektu studium oraz ponownym wyłożeniem go do publicznego wglądu. Do najważniejszych z nich zaliczyć możemy zmiany, których dokonano w części tekstowej studium część III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdział 2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, w tym tereny wyłączone z zabudowy, Podrozdział

2.3. pn. *Wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów*, w ramach ustaleń dotyczących wskaźników zagospodarowania i użytkowania terenów poprzez:

- dopisanie ustaleń w brzmieniu: „5. Minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki: a) dla: RMN – tereny zabudowy zagrodowo – mieszkaniowej – 70%, b) dla U – tereny zabudowy usługowej – 40%, c) dla P – tereny zabudowy produkcyjno – przemysłowej – 30%, d) dla R – grunty orne – 90%, e) dla RU – tereny obsługi rolnictwa – 80%, f) dla: IN – tereny zabudowy i obsługi infrastruktury technicznej, ZC – teren cmentarza, ZL – tereny lasów, OS – oczyszczalnia ścieków, WZ – tereny urządzeń zaopatrzenia w wodę, KS – tereny parkingów leśnych, WZP – wysypisko żużlu i popiołu Zespołu Elektrowni Ostrołęka – teren do rewaloryzacji ekologicznej i krajobrazowej – nie ustala się.”; biorąc pod uwagę fakt, iż projekt studium w wersji wyłożonej do publicznego wglądu w ogóle nie przewidywał ustaleń w tym zakresie, zaś wskaźniki te będą wiążące przy formułowaniu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to uznać należy, że projekt studium winien ponownie zostać uzgodniony z właściwymi organami oraz wyłożony do publicznego wglądu;
- zmianę ustaleń dotyczących wysokości zabudowy; w wersji wyłożonej do publicznego wglądu kwestię tę uregulowano zapisem w brzmieniu: „4. Wysokość zabudowy w obszarach z zabudową mieszkaniową – dwie kondygnacje naziemne z dopuszczeniem podpiwniczenia budynku.”; w uchwalonym studium kwestię tę uregulowano w następujący sposób: „3. Wysokość zabudowy: a) dla: RMN – tereny zabudowy zagrodowo – mieszkaniowej – dwie kondygnacje naziemne w tym poddasze użytkowe z dopuszczeniem podpiwniczenia budynku, b) dla U – tereny zabudowy usługowej – maksymalnie 15 m od poziomu terenu do najwyższego punktu budynku, c) dla P – tereny zabudowy produkcyjno – przemysłowej – maksymalnie 15 m od poziomu terenu do najwyższego punktu budynku, z wyjątkiem niezbędnych urządzeń technicznych, które mogą być wyższe, d) dla R – grunty orne – dwie kondygnacje naziemne w tym poddasze użytkowe z dopuszczeniem podpiwniczenia budynku, e) dla RU – tereny obsługi rolnictwa – dla budynków mieszkalnych dwie kondygnacje naziemne w tym poddasze użytkowe z dopuszczeniem podpiwniczenia budynku oraz dla innych budynków obsługi rolnictwa maksymalnie 8 m od poziomu terenu do najwyższego punktu budynku, f) dla: IN – tereny zabudowy i obsługi infrastruktury technicznej, ZC – teren cmentarza, ZL – tereny lasów, OS – oczyszczalnia ścieków, WZ – tereny urządzeń zaopatrzenia w wodę, KS – tereny parkingów leśnych, WZP – wysypisko żużlu i popiołu Zespołu Elektrowni Ostrołęka – teren do rewaloryzacji ekologicznej i krajobrazowej – nie ustala się.”; powyższe oznacza, iż pomiędzy wyłożeniem projektu studium do publicznego wglądu a jego uchwaleniem dopisano ustalenia w zakresie wysokości zabudowy w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: U, P, RU oraz częściowo zmodyfikowano w odniesieniu do pozostałych terenów;
- usunięto zapis w brzmieniu: „1. Minimalna wielkość działek budowlanych nowo wydzielanych: 800 – 1000 m² dla zabudowy mieszkaniowej i zabudowy lotniskowej.”;
- dokonano modyfikacji zapisów dotyczących wskaźników parkingowych.

Ponadto wprowadzono zmiany w części tekstowej studium część III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*:

- Rozdział 2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, w tym tereny wyłączone z zabudowy, Podrozdział 2.1. pn. *Użytkowanie terenów*, poprzez dodanie ustaleń w brzmieniu: „Dla obszarów zabudowy w Studium określa się dominujące przeznaczenie dla poszczególnych terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Linie rozgraniczające przedstawione na planszy „Uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego” i „Kierunków zagospodarowania przestrzennego” należy traktować jako przybliżony schemat ich przebiegu.”;

- Rozdział 5 pn. *Kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej*, Podrozdział 5.2. pn. *Infrastruktura techniczna*, 5.2.4. *Energetyka* poprzez dodanie ustaleń w brzmieniu: „• na obszarze gminy przewiduje się rozmieszczanie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy nie przekraczającej 100 kW, bez wskazania ich lokalizacji w Studium”.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzone zmiany w tekście uchwały mają zasadnicze znaczenie i będą wiązać organy gminy przy sporządzaniu oraz uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W sytuacji, w której dochodzi do istotnych zmian projektu studium, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, dodatkowo nie w wyniku wnoszonych uwag, to projekt taki należy ponownie uzgodnić i zaopiniować z właściwymi jednostkami i instytucjami, o których mowa w art. 11 ustawy o p.z.p., a także należy projekt ten wyłożyć do publicznego wglądu, umożliwiając dyskusję publiczną oraz wnoszenie ewentualnych uwag do tak zmienionego projektu. Wprawdzie, co organ nadzoru wskazywał we wcześniej części niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, ustawodawca przewidział wprost obowiązek ponowienia procedury planistycznej tylko w stosunku do planu miejscowego (*quod vide* art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p.), ale ze względu na konieczność zachowania pełnej przejrzystości i jawności szeroko rozumianych procedur planistycznych oraz z uwagi na przyszłe związanie organu sporządzającego plan miejscowy ustaleniami studium, konieczne było i w tym ostatnim wypadku ponowienie niektórych etapów uchwalania studium. Ponownie wskazać należy na niezwykle istotną w zakresie wykładni przepisów planistycznych okoliczność, a mianowicie na to, że wykładnia gramatyczna, choć ważna, to nie jest jedyną prowadzącą do poszukiwania istoty regulacji zawartej w konkretnej normie prawnej. Dość często aby prawidłowo wyłożyć określoną normę trzeba sięgać do innych metod wykładni: systemowej i funkcjonalnej. Określony przepis prawa funkcjonuje w systemie prawa i jego znaczenie winno być odczytywane łącznie z innymi przepisami i celami, jakie ustawodawca chce osiągnąć poprzez ustanowioną regulację prawną. Jeżeli tak, to rzeczywiste znaczenie przepisu prawa może być inne niż wynikałoby to z jego literalnego brzmienia. Skoro zatem procedura sporządzania studium, jest co do istoty zgodna z procedurą sporządzania planu miejscowego, to należy również rozważyć ją w odniesieniu do przepisów art. 17 pkt 13, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. Zdaniem organu nadzoru, przy dokonywaniu oceny możliwości uzupełniania ustaleń studium po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, należy mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu konkretnego rozwiązania projektowego. Jeśli więc, będą to uwagi o charakterze indywidualnym, zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek to jako takie mogą być uwzględniane przez organ wykonawczy gminy (analogicznie do art. 17 pkt 13 ww. ustawy o p.z.p.), bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas, gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy gminy powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu. Niemniej jednak w przedmiotowej sprawie dokonane zmiany są arbitralne i adresowane *in gremio*, nie w wyniku rozpatrzenia wniesionych uwag, ale samoistnie przez organ.

Istota naruszenia procedury sporządzania studium w przedmiotowej sprawie, polega na tym, że organ planistyczny pozbawił obywateli możliwości wnoszenia uwag w odniesieniu do dokonanych zmian, co oznacza, że zmiany te nabrały cech dyskrecjonalnych, czyli sprzecznych z założeniami procedury uchwalania studium. Na konieczność ponowienia niektórych procedur w procesie uchwalania studium wskazuje też pośrednio przepis § 9 pkt 15 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z którym organ ma obowiązek dokumentowania czynności ponawianych w związku z uwzględnieniem uwag, o których mowa w art. 11 pkt 11 i 12 ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie tak daleko idących zmian do projektu studium, w tym w szczególności, wprowadzenie oraz zmiana parametrów i wskaźników urbanistycznych, dopuszczenie możliwości realizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii (bez wskazywania ich lokalizacji – a więc na całym obszarze objętym studium), w szczególności wobec występowania w granicach gminy Lelis Obszarów NATURA 2000, winno zostać dokonane również z uwzględnieniem konieczności ponownego uzgodnienia projektu studium, zgodnie z wymogami określonymi w art. 11 pkt 6 ustawy o p.z.p., w szczególności z uwzględnieniem art. 30 ust. 3 i art. 13 ust. 3a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.).

Pod pojęciem istotnego naruszenia trybu będzie się więc mieścić brak właściwego: uzgodnienia projektu studium oraz jego wyłożenia do publicznego wglądu. Zgodnie bowiem z treścią art. 11 organ wykonawczy **dokonuje kolejno określonych czynności**, przy czym najpierw przygotowuje projekt ustaleń studium, który to projekt podlega procedurze opiniowania i uzgadniania (*quod vide* art. 11 pkt 4, 5 i 6 ustawy o p.z.p.) a następnie dokonuje zmian w treści studium, które wynikają z dokonanych uzgodnień i uzyskanych opinii (*quod vide* art. 11 pkt 9 ustawy o p.z.p.). Z ustawy o p.z.p. wynika, iż kolejną czynnością proceduralną jest wyłożenie projektu studium do publicznego wglądu oraz zebranie i rozpatrzenie uwag. Z istoty rozstrzygnięć uwag wynika, że zmiany w treści studium związane mogą być także z dokonywanych rozstrzygnięć co do sposobu rozpatrzenia uwag. Brak jednak podstaw prawnych do dokonywania istotnych zmian w treści studium po jego wyłożeniu do publicznego wglądu. Wprowadzenie takich zmian do projektu studium, należy kwalifikować, jako powrót do czynności określonej w art. 11 pkt 4 ustawy o p.z.p., skoro bowiem z istoty brzmienia zdania wprowadzającego do art. 11 ustawy o p.z.p. wynika, że organ wykonawczy ma dokonywać czynności proceduralnych **kolejno**, to naruszenie sekwencji działań w tym przedmiocie należy kwalifikować jako naruszenie prawa. Z kolei skoro istotą planowania przestrzennego jest partycypacja zarówno organów wskazanych przez ustawodawcę, jak i społeczności lokalnej (w tym właścicieli nieruchomości objętych takimi ustaleniami), które współdziałają w procesie tworzenia aktu planistycznego, to muszą one mieć możliwość wpływu na rozwiązania przestrzenne (poprzez uzgodnienia, opinie, czy uwagi). Wprowadzenie istotnych zmian w treści studium po zakończeniu opiniowania, uzgodnienia oraz po wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu, bez ponowienia kolejnych czynności, o których mowa w art. 11 ustawy o p.z.p. uznać należy za istotne naruszenie prawa.

W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru odnaleźć możemy m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia:

- 15 grudnia 2009 r. Sygn. akt II OSK 1629/09;
- 12 września 2012 r. Sygn. akt II OSK 1410/12 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok NSA Sygn. akt II OSK 1629/09, w brzmieniu: „*Należy podzielić pogląd Sądu pierwszej instancji, że niezbędne jest w procesie planistycznym przestrzeganie obowiązku wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu. Wprowadzone zmiany do projektu wynikające z rozpatrzenia uwag wymaga ponowienia uzgodnień. (art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1). O ile dochodzi do istotnych zmian projektu studium tak jak tej sprawie, to projekt taki należy ponownie uzgodnić i zaopiniować z właściwym jednostkami i instytucjami o których mowa w art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także należy taki projekt ponownie wyłożyć do publicznego wglądu umożliwiając dyskusję oraz wnoszenie uwag. Mimo, iż w/w przepisy odnoszą się do planu zagospodarowania przestrzennego, to w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego mają zastosowanie również do projektu studium. Pogląd skarżącej Gminy, iż nie trzeba powtarzać sekwencji tych czynności nawet w sytuacji dokonywania istotnych zmian w projekcie studium nie zasługuje na uwzględnienie.*

Trzeba pamiętać, że wykładnia gramatyczna, choć ważna, to nie jest jedyną prowadzącą do poszukiwania istoty regulacji zawartej w konkretnej normie prawnej. Dość często aby prawidłowo wyłożyć określoną normę trzeba sięgnąć do innych metod wykładni: systemowej, funkcjonalnej. Określony przepis prawa funkcjonuje w systemie prawa i jego znaczenie winno być odczytywane łącznie z innymi przepisami i celami jakie ustawodawca chce osiągnąć przez ustanowioną regulację prawną. Jeżeli tak, to rzeczywiście znaczenie przepisu art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może być inne niż wynikało by to z jego literalnego brzmienia. Przede wszystkim, trzeba mieć na uwadze charakter uwag wnoszonych do projektu i wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym co powoduje konflikt interesów tak jak ma to miejsce w tej sprawie. Stąd też w/w normy mogą mieć również zastosowanie do projektu studium. Zatem wykładnia systemowa jak i funkcjonalna w/w przepisów w powiązaniu z przepisem § 9 pkt. 15 powołanego wyżej rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2004 r. prowadzi do takich wniosków, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy po uwzględnieniu tak dużej ilości wniosków należało powtórzyć niektóre procedury w procesie uchwalania studium.

Niezbędne jest zatem podjęcie sekwencji czynności wymaganych do uchwalenia studium co gwarantuje możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania, pośrednią kontrolę legalności przyjmowanych rozwiązań w projekcie w granicach uzyskiwanych uzgodnień i opinii. Naruszenie tego trybu wynikającego z art. 11 stanowi istotne naruszenie prawa. Mając powyższe na uwadze przyjąć zatem należy, że w tej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania studium (art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) a to pozwalało odnieść te naruszenia do całości zaskarżonej uchwały.”.

W tej sytuacji uznać należy, iż w sposób istotny doszło do naruszenia trybu sporządzania studium, co na mocy art. 28 ust. 1 ww. ustawy, stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Lelis. Przy dokonywanej przez organ nadzoru istotności naruszenia trybu zdecydował wpływ stwierdzonego naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego oraz na prawa uczestników procesu planistycznego (zwłaszcza właścicieli nieruchomości) zagwarantowane im przede wszystkim w art. 11 pkt 10 i 11 ustawy o p.z.p. (por. Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253).

Organ nadzoru wskazuje, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia zasad sporządzania studium, a także istotnego naruszenia trybu jego sporządzania. Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej naruszenia organ nadzoru, winien stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w całości. Z uwagi jednak na istotny interes społeczny, związany z koniecznością budowy dwutorowej linii elektroenergetycznej 2 x 400kV stanowiącej element inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, ustalonej w planie zagospodarowania przestrzennego Województwa Mazowieckiego, jak również biorąc pod uwagę fakt, iż planowana inwestycja związana jest z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego kraju (w regionie Warmii, Mazur i północnego Mazowsza oraz usprawnienia przesyłu energii elektrycznej z południa na północ Polski), w drodze wyjątku odstępuje od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, w pełnym zakresie, zwracając przy tym Radzie Gminy Lelis uwagę na konieczność uwzględnienia wymagań, o których mowa w niniejszym wskazaniu, przy kolejno podejmowanych uchwałach w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W omawianej sprawie istotnym wydaje się również fakt, że Wojewoda przy wykonywaniu czynności nadzorczych przestrzega zasad wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607, z 2006 r. Nr 154, poz. 1107). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. Karty wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie. Należy pamiętać, że w świetle art. 8 ust. 3 Karty, kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem

proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma chronić.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego od początku obowiązywania Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. jest traktowana tak, jak gdyby została ratyfikowana za uprzednią zgodą parlamentu. Stanowi więc element składowy wewnętrznych źródeł prawa polskiego i ma pierwszeństwo przed ustawą.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIV/253/2014 Rady Gminy Lelis z dnia 7 października 2014 r. w sprawie *uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lelis*, z wyłączeniem ustaleń dotyczących linii elektroenergetycznej 400 kV relacji Ostrołęka – Olsztyn, 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