



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.85.2015.JF

Warszawa, 18 kwietnia 2015 r.

Rada Gminy w Platerowie
ul. 3 Maja 5
08 – 210 Platerów

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 V/20/2015 Rady Gminy w Platerowie z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Platerów, w części dotyczącej:

- załącznika nr 1 do uchwały, część II pn. „Kierunki”, Dział II pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone z zabudowy”, w odniesieniu do obszarów rolnych, a także jednostek terenowych oznaczonych symbolami: PE, M, M3 i U w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji, a także rozbudowy istniejącej zabudowy oraz eksploatacji surowców naturalnych, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią;
- załącznika nr 3 do uchwały, stanowiącego rysunek przedstawiający „Kierunki”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: PE, M, M3 i U w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji, a także rozbudowy istniejącej zabudowy oraz eksploatacji surowców naturalnych, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią;
- załącznika nr 3 do uchwały, stanowiącego rysunek przedstawiający „Kierunki”, w odniesieniu do obszarów rolnych w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji, a także rozbudowy istniejącej zabudowy, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

UZASADNIENIE

Rada Gminy w Platerowie, na sesji w dniu 27 marca 2015 r., podjęła uchwałę Nr V/20/2015 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Platerów.

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 2015 r. poz. 199), 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 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 potrzeb ochrony przeciwpowodziowej – ETAP I dla rzeki Bug ;*
- *Studium dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej – ETAP II dla rzeki Toczna”.*

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 w Platerowie podejmując uchwałę „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Platerów”, 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”.

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.

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. 881 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. 881 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, dla wyznaczonych na rysunku uchwalonego studium **obszarów szczególnego zagrożenia powodzią**, wprowadzono wprawdzie „(...) **zakaz zabudowy z uwzględnieniem dopuszczenia inwestycji określonych w Prawie Wodnym.**”, (vide załącznik Nr 1 do uchwały, część II pn. „Kierunki”, Dział XII pn. „Obszary szczególnego zagrożenia powodzią”, str. 61), a jednocześnie określa się je, jako obszary:

- **wielofunkcyjne wsi** – zabudowa zagrodowa, jednorodzinna i usługowa (jednostka terenowa M), gdzie „**Zabudowa powinna być kształtowana w oparciu o główne ciągi komunikacyjne, z zaleceniem dogęszczenia w pierwszej kolejności istniejącej zabudowy. W dalszej kolejności powinno następować ich poszerzenie o tereny wykorzystywane rolniczo, bezpośrednio przylegające do obecnych terenów zwartej zabudowy. Dopuszcza się realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie bliźniaczej. Dopuszcza się przekształcanie opuszczonych zagród na zabudowę letniskową**” (quod vide ustalenia załącznika Nr 1 do uchwały, część II pn. „Kierunki”, Dział II, str. 8); ponadto na str. 9 i 10 określono w sposób szczegółowy wskaźniki urbanistyczne dla tak realizowanej zabudowy;
- **zabudowy letniskowej** (jednostka terenowa M3), dla którego w załączniku Nr 1 do uchwały, część II pn. „Kierunki”, Dział II, str. 10 i 11 sformułowano ustalenia w brzmieniu: „**Są to obszary obecnie częściowo niezainwestowane, wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Realizacja zabudowy mieszkaniowej letniskowej w formie wolnostojącej. Wskaźniki urbanistyczne:** - minimalna powierzchnia nowych działek budowlanych wydzielonych po uchwaleniu Studium – 1000m², - minimalny procent powierzchni biologicznie czynnej 60%, licząc dla każdej działki budowlanej, - maksymalna wysokość budynków letniskowych 8m, - maksymalna wysokość budynków gospodarczych 5,5m.”;
- **zabudowy usługowej** (jednostka terenowa U), dla którego w załączniku Nr 1 do uchwały, część II pn. „Kierunki”, Dział II, str. 11 i 12 sformułowano ustalenia w brzmieniu: „**Są to obszary obecnie zainwestowane. Graniczą z zabudową wielofunkcyjną wsi stanowiąc**

jej kontynuację w funkcji zabudowy usługowej nieuciążliwej. **Dopuszcza się lokalizację budynku mieszkalnego, bądź części mieszkalnej. Rozbudowa istniejących i budowa nowych budynków w oparciu o wskaźniki urbanistyczne:** - minimalna powierzchnia nowych działek budowlanych – 500m², - minimalny procent powierzchni biologicznie czynnej 30%, licząc dla każdej działki budowlanej, - maksymalna wysokość budynków o dominującej na działce funkcji 11m, - maksymalna wysokość urządzeń i budowli towarzyszących: według indywidualnych potrzeb. Dla terenów znajdujących się strefach ochrony konserwatorskiej obowiązują wskaźniki przytoczone w rozdziale IV.”;

- **rolne**, dla których w załączniku Nr 1 do uchwały, część II pn. „Kierunki”, Dział II, str. 7 sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Obszar obejmuje: (...) – rozproszoną zabudowę zagrodową. W granicach tego obszaru znajdują się korytarze ekologiczne, które wskazuje się do wyłączenia spod zabudowy. Na całym obszarze możliwa jest budowa urządzeń i sieci infrastruktury oraz urządzeń wodnych, w tym stawów. Dopuszcza się lokalizację gospodarstw specjalistycznych hodowlanych i ogrodniczych oraz przetwórstwa z nim związanego zgodnie z przepisami odrębnymi. Dla zabudowy zagrodowej ustala się możliwość prowadzenia agroturystyki, zmiany funkcji na zabudowę letniskową; rozbudowy istniejących budowli bądź budowy nowych. Wskaźniki zagospodarowania terenu: - maksymalna wysokość budynków mieszkalnych 9,5m, - wysokość budynków gospodarczych do 7m, a w uzasadnionych przypadkach, ze względu na rodzaj produkcji rolnej lub hodowlanej – do 12m, - wysokość urządzeń i budowli związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego: według indywidualnych potrzeb.”.
- **powierzchniowej eksploatacji surowców** (jednostka terenowa PE), dla którego w załączniku Nr 1 do uchwały, część II pn. „Kierunki”, Dział II, str. 8 sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Tereny górnicze wymienione zostały w części „UWARUNKOWANIA” oraz wskazane są na załączniku graficznym nr 3 „KIERUNKI”. Dla terenów górniczych ustala się: (...) – zakaz zabudowy z dopuszczeniem do realizacji obiektów kubaturowych, urządzeń komunikacyjnych oraz urządzeń pomocniczych bezpośrednio związanych z eksploatacją kopalni, (...)”.

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

Wbrew ustaleniom studium, zawartych w części II pn. „Kierunki”, Dział III pn. „Obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody i krajobrazu kulturowego”, Rozdział 8. pn. „Zasady przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska”, str. 30, w brzmieniu: „W celu ograniczenia istniejących i przeciwdziałania nowym nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska studium ustala: (...) - zakaz lokalizacji na terenach zalewowych osiedli mieszkaniowych, obiektów użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego, (...)”.

na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią możliwa jest zabudowa oraz rozbudowa istniejących obiektów budowlanych oraz eksploatacja surowców naturalnych. Dodatkowo z ustaleń studium, zawartych w części I pn. „Uwarunkowania”, Dział XIII pn. „Uwarunkowania wynikające z wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej”, str. 101, wynika m.in., iż obszary szczególnego zagrożenia powodzią nie są zainwestowane. Jednocześnie, możliwość realizacji zabudowy, w odniesieniu do wskazanych powyżej obszarów rolnych, wynika również z następujących ustaleń studium, zawartych w części II pn. „Kierunki”, Dział XI pn. „Kierunki i zasady kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej”, zatytułowanej „Tereny rolnicze”, str. 59 – 60, w brzmieniu: „W kształtowaniu rolniczej przestrzeni produkcyjnej w studium kierowano się następującymi zasadami: - wskazane na rysunku studium tereny nowej zabudowy, uszczuplające areal użytków rolnych, starano się lokalizować w enklawach i w sąsiedztwie istniejącej zabudowy, na gruntach nadających się pod zabudowę, posiadających odpowiednie uzbrojenie lub łatwość jego wykonania, o relatywnie najniższej przydatności do produkcji rolnej, (...)” Na terenach rolniczych dopuszcza się:

- modernizację, przebudowę i rozbudowę istniejących zagrod,
- lokalizację gospodarstw specjalistycznych hodowlanych i ogrodniczych oraz przetwórstwa z nimi związanego zgodnie z przepisami odrębnymi,
- budowę kompletnej zagrody zgodnie z przepisami odrębnymi w tej mierze, (...)”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń studium wynika zatem, iż faktycznie na obszarach rolnych możliwa jest zabudowa, w tym *rozbudowa istniejących budowli bądź budowa nowych*. Jak wynika z ustaleń zawartych na str. 7 tekstu studium, część II pn. „Kierunki”, w granicach obszarów rolnych znajdują się **korytarze ekologiczne** i tylko te „ (...) *wskazuje się do wyłączenia spod zabudowy*.”.

Kwestie dotyczące obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów, wynikają również z innych ustaleń części tekstowej studium, w tym przede wszystkim zawartych w części II pn. „Kierunki”, Dział XII pn. „Obszary szczególnego zagrożenia powodzią”, str. 61, w brzmieniu: „Obszary szczególnego zagrożenia powodzią zajmują część doliny Bugu i Tocznej. Tereny te nie są zainwestowane.”.

Organ nadzoru dokonał szczegółowej analizy ustaleń studium dla wskazanych powyżej terenów, znajdujących się w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, w szczególności zaś dokonał analizy porównawczej uwarunkowań z kierunkami rozwoju przestrzennego. Stwierdzono, że w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, część terenów nie jest w ogóle zabudowana, bądź też znajdują się co prawda w obrębie działek częściowo zabudowanych, przy czym zabudowa ta zlokalizowana jest poza granicami obszaru szczególnego zagrożenia powodzią.

Tymczasem możliwość realizacji różnych form zabudowy oraz eksploatacji surowców naturalnych wynika z ustaleń zawartych w załączniku Nr 1 do uchwały, część II pn. „Kierunki”, Dział II pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone z zabudowy”, zatytułowanym:

- „Obszary rolne”, str. 7;
- „PE – obszary powierzchniowej eksploatacji surowców”, str. 8;
- „M – obszary wielofunkcyjne wsi – zabudowa zagrodowa, jednorodzinna i usługowa”, str. 8 – 10;
- „M3 – obszary zabudowy lotniskowej”, str. 10 – 11;
- „U, (...) – obszary zabudowy usługowej, (...)”, str. 11 – 12.

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, a także zmiany ukształtowania terenu.**

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. Nie jest również możliwa zmiana ukształtowania terenu (art. 88l ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo wodne), w tym eksploatacja surowców naturalnych.

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 w Platerowie 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.

Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, nie jest również możliwa jakakolwiek zmiana ukształtowania terenu (art. 88l ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo wodne), w tym eksploatacja surowców naturalnych.

Zdaniem organu, ustawowy zakaz zabudowy oraz zmiany ukształtowania terenu nie ma być powtórzony literalnie, w ramach ustaleń planistycznych, czy też pośrednio np. poprzez powtórzenie, czy modyfikację przepisów prawa, ale winien być przede wszystkim uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów. Oznacza to tym samym konieczność „konsumpcji tych przepisów” poprzez stosowne ustalenia planistyczne. Tymczasem, w ramach ustaleń studium, wyznacza się tereny z przeznaczeniem pod zabudowę oraz eksploatację surowców naturalnych, w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Ustalenie możliwości realizacji zabudowy oraz eksploatacji surowców naturalnych 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 eksploatację surowców naturalnych**.

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. 88l, 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 i eksploatacji surowców naturalnych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 88l 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 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;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 08.01.2015 r., **Sygn. akt II OSK 2674/14**, 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;

– Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 07.11.2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, 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”.

Zdaniem organu nadzoru oprócz wskazanych powyżej naruszeń zasad sporządzania studium, doszło również do naruszenia trybu jego sporządzania. 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 którejś 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.

W dniu 14 września 2012 r. Rada Gminy w Platerowie podjęła uchwałę Nr XXI/104/2012 „w sprawie: przystąpienia do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Platerów”. Uchwałę tę podjęto w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ustaleniami § 2 uchwały „Granicami obszaru objętego zmianą Studium, są granice administracyjne gminy Platerów.”.

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.);
- 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.).

Zdaniem organu nadzoru ww. czynności zostały dokonane w sposób prawidłowy, co stwierdzono na podstawie przedłożonej dokumentacji prac planistycznych. Niemniej jednak w toku prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, naruszenie art. 11 pkt 10 ustawy o p.z.p.

Stosownie do dyspozycji art. 11 pkt 10 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy kolejno: ogłasza w sposób określony w art. 10 pkt 1 ustawy o p.z.p. „o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu oraz **publikuje na stronach internetowych urzędu gminy na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami**;”. Tymczasem z dokumentacji prac planistycznych, jak również ze strony internetowej Urzędu Gminy Platerów nie wynika, by projekt studium został opublikowany na stronach internetowych urzędu gminy. Pod adresem <http://www.platerow.com.pl/urząd/tablica-ogloszen/archiwum-2014/473-ogloszenie-o-wylozeniu-do-publicznego-wgladu-projektu-studium-uwarunkowan-i-kierunkow-zagospodarowania-przestrzennego-gminy.html> widnieje jedynie ogłoszenie z dnia 20 sierpnia 2014 r. o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu. Niemniej jednak organ nadzoru uznaje, iż charakter przedmiotowego naruszenia nie miał istotnego wpływu na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Organ nadzoru wskazuje, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia zasad sporządzania studium, a także naruszenia trybu jego sporządzania (naruszenia o charakterze nieistotnym).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr V/20/2015 Rady Gminy w Platerowie z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Platerów, w części dotyczącej ustaleń:

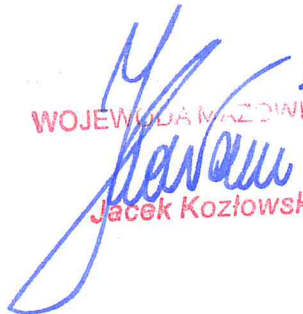
- załącznika nr 1 do uchwały, część II pn. „Kierunki”, Dział II pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone z zabudowy”, w odniesieniu do obszarów rolnych, a także jednostek terenowych oznaczonych symbolami: PE, M, M3 i U w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji, a także rozbudowy istniejącej

zabudowy oraz eksploatacji surowców naturalnych, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią;

- załącznika nr 3 do uchwały, stanowiącego rysunek przedstawiający „Kierunki”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: PE, M, M3 i U w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji, a także rozbudowy istniejącej zabudowy oraz eksploatacji surowców naturalnych, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią;
- załącznika nr 3 do uchwały, stanowiącego rysunek przedstawiający „Kierunki”, w odniesieniu do obszarów rolnych w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji, a także rozbudowy istniejącej zabudowy, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią,

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

