



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 października 2015 r.

LEX-I.4131.218.2015.JF

**Rada Gminy Trojanów  
Trojanów 57A  
08 – 455 Trojanów**

### **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 XI/32/2015 Rady Gminy Trojanów z dnia 11 września 2015 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Trojanów.”.

### **UZASADNIENIE**

Rada Gminy Trojanów, na sesji w dniu 11 września 2015 r., podjęła uchwałę Nr XI/32/2015 „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Trojanów.”.

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 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, co skutkuje, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., koniecznością wyeliminowania jego ustaleń z obrotu prawnego.

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.

Należy podkreślić, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawierają sformalizowany tryb sporządzania i uchwalania studium, który odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień (art. 11 i 12 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Ustawa o p.z.p. reguluje 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. 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.

W dniu 10 czerwca 2013 r. Rada Gminy Trojanów podjęła uchwałę Nr XXXV/137/2013 przystępując tym samym „do zmiany w granicach administracyjnych Gminy Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Trojanów przyjętym

*Uchwałą Nr. XXVII/150/2000 Rady Gminy w Trojanowie z dnia 29 listopada 2000r. (vide § 1 ww. uchwały).*

Uchwałę tę podjęto w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ustawy o p.z.p. (bez przywołania art. 27 ustawy o p.z.p. odnoszącego się do zmiany studium).

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, zgodnie z art. 11 ustawy o p.z.p., 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.);
- **uzgodnić** oraz zaopiniować projekt 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 co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożyć ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu oraz opublikować 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.

Zdaniem organu nadzoru, nie wszystkie ww. czynności zostały dokonane w sposób prawidłowy, ponieważ **Wójt Gminy Trojanów nie wystąpił o uzgodnienie projektu ww. studium, w trybie art. 4a pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469).**

W dokumentacji prac planistycznych brak jest ww. uzgodnienia.

Zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 1 pkt 15 ustawy o p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Ponadto z art. 10 ust. 2 pkt 2 i 11 ustawy o p.z.p. jednoznacznie wynika, że w studium określa się w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy, a także obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych.

Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz biorąc pod uwagę fakt, iż na terenie gminy Trojanów, występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią ustanowione od rzeki Okrzejki, jednoznacznie wskazać należy, iż zastosowanie będzie tu miał przepis art. 4a pkt 1 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym „*W celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym w szczególności ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią, **uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej wymaga:** 1) **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy** oraz*

strategia rozwoju województwa w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi; (...)”.

Tymczasem w dokumentacji prac planistycznych znajduje się „ROZDZIELNIK do pisma BPGK.6720.2.2015 z dnia 17.04.2015r.”, z którego wynika, iż Wójt Gminy Trojanów skierował do dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej pismo następującej treści: „Na podstawie art. 11 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ( Dz. U. z 2015 r. poz. 199) **zwracam się z prośbą o opinię projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Trojanów.**

Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ( Dz. U. z 2015 r. poz. 199) **ustala się termin dokonania opinii na 15 dni od dnia doręczenia projektu Studium. Nie udzielenie odpowiedzi w wyznaczonym terminie będzie uznane jako równoznaczne z zaopiniowaniem w. w. projektu.**”.

Zgodnie ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru, znajdującym się w dokumentacji prac planistycznych, ww. pismo z prośbą o opinię projektu Studium, zostało złożone w biurze podawczym Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie w dniu 20 kwietnia 2015 r. Natomiast w dokumentacji prac planistycznych brak jest opinii Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, zawierającej jakąkolwiek ocenę ostatecznych rozwiązań przestrzennych.

**Podsumowując, w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych uchwały, brak zarówno wystąpienia organu gminy do regionalnego zarządu gospodarki wodnej, w trybie art. 4a pkt 1 ustawy Prawo wodne, jak również brak uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej.**

Organ nadzoru stoi na stanowisku, tożsamym ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, który w wyroku, z dnia 13 grudnia 2012 r., Sygn. akt II SA/Ol 1320/12 stwierdził, iż „W przypadku konieczności dokonania uzgodnień, pozytywne stanowisko organu uzgadniającego jest niezbędnym i koniecznym warunkiem uchwalenia danego aktu planistycznego, w tym przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. (...) Brak stosownego uzgodnienia przed uchwaleniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania tego aktu”.

Ponadto szczegółowa analiza ustaleń studium, zarówno jej części graficznej, jak i tekstowej, zawierającej kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, prowadzi do wniosku, iż Rada Gminy Trojanów z jednej strony w sposób niewłaściwy określiła granice obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w części graficznej studium, z drugiej zaś strony z tekstu Studium część II pn. „Kierunki”, Dział III pn. „Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów”, Rozdział 5. pn. „Obszary rolne i leśne z ograniczeniami w zabudowie”, Podrozdział 5.2 pn. „Obszary szczególnego zagrożenia powodzią”, str. 22, wynika, że „**Wskazane Studium granice obszarów szczególnego zagrożenia powodzią mają charakter orientacyjny. Granice tych obszarów należy uściślić miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.**”.

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 2011r.; przed nowelizacją: [„W studium określa się w szczególności: (...) 11) obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych”];

- art. 88k pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469) [„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. 88d ust. 1 ustawy Prawo wodne dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, sporządza się mapy zagrożenia powodziowego.

W dniu 15 kwietnia 2015 r. na stronach internetowych Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej - <http://mapy.isok.gov.pl/imap/> - zostały opublikowane nowe mapy zagrożenia powodziowego. Jednocześnie mapy te zostały przekazane, przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, organom administracji wskazanym w art. 88f ust. 3 ustawy Prawo wodne i jako oficjalne dokumenty planistyczne stanowią podstawę do podejmowania działań związanych z planowaniem przestrzennym i zarządzaniem kryzysowym. Wskazać należy, iż przedmiotowa uchwała w sprawie Studium została podjęta po oficjalnym przekazaniu ww. map, a więc ich ustalenia winny być uwzględnione przez Radę Gminy Trojanów przy podjęciu tej uchwały, na mocy przywołanych powyżej przepisów.

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku uchwalonego Studium, zawierającego kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały, wynika, iż przebieg granicy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią nie jest zgodny z mapami zagrożenia powodziowego sporządzonymi dla rzeki Okrzejki, z jednej strony przez pominięcie granic tych obszarów (np. we wsiach: Wola Życka, Dębówka), a z drugiej strony poprzez wrysowanie takiego przebiegu tych granic, który nie wynika z map zagrożenia powodzią (np. we wsiach: Kozice, Trojanów, Żabianka, Ruda, Babice – Kolonia, Skruda). Dodatkowo w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wyznaczono jednostki terenowe oznaczone symbolami:

- **M2**, określone jako tereny zabudowy zagrodowej, jednorodzinnej i letniskowej (m. in. w miejscowości Wola Życka);
  - **ZR**, określone jako tereny zabudowy letniskowej (m. in. w miejscowości Wola Życka),
- podczas gdy, zgodnie z przepisami Prawa wodnego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co do zasady, istnieje zakaz zabudowy. Co więcej takie ustalenia studium pozostają ze sobą we wzajemnej sprzeczności, skoro bowiem w Podrozdziale 5.2 pn. „Obszary szczególnego zagrożenia powodzią”, studium określa, że „dla obszaru o zasięgu zalewu bezpośredniego wodą o prawdopodobieństwie 0,5% (raz na 200 lat) ,1% (raz na 100 lat) oraz dla obszaru położonego w strefie płytkiego zalewu 0,5 m od wody o prawdopodobieństwie 1 % , ustala się zakaz zabudowy z dopuszczeniem inwestycji określonych w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne”.

Kwestie dotyczące możliwości realizacji zabudowy 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 wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk; zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego,

budową, przebudową lub remontem drogi rowerowej, a także utrzymaniem, 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 przywołanego powyżej zakazu regulują przepisy art. 881 ust. 2 Prawa wodnego.

Analiza przywołanych powyżej zapisów Prawa wodnego, prowadzi do wniosku, że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, **nie jest możliwa realizacja zabudowy. Wyjątkiem od tej reguły** jest uzyskiwanie **stosownego zwolnienia od takiego zakazu, w drodze indywidualnej decyzji** wydanej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej na etapie projektowania inwestycji.

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.**

W tym stanie rzeczy ustalenia Studium, w zakresie ochrony przed powodzią, uznać należy za sprzeczne z ustawą Prawo wodne, **bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy tej ustawy, o której mowa w art. 881 ust. 1**, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 15 i ust. 2 pkt 2 i 11 ustawy o p.z.p., przez co naruszają ustawową zasadę tworzenia studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., a tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały, w szczególności z uwagi na brak dokonania uzgodnienia projektu studium z właściwym organem (Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie).

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.** Mianowicie, Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku przyjął, że z art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne „(...) wyprowadzić należy zakaz m.in. budowy obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, który musi być uwzględniony już na etapie uchwalania studium lub planów miejscowych. Wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania bezpieczeństwa ludzi i mienia. Według art. 10 ust. 1 pkt 6 – w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Natomiast przepis art. 10 ust. 2 pkt 2 i pkt 11 nakłada na organ gminy obowiązek określenia w studium m.in. terenów wyłączonych spod zabudowy oraz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Niewątpliwie więc określenie w studium kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1) nie może kolidować z ustawowymi wymogami z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. Zasadnie zatem uznał Sąd Wojewódzki, że treść studium w części dopuszczającej zabudowę na obszarze zagrożenia powodziowego stanowi naruszenie ww. przepisów. Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że dokonane w Dziale IV pkt 11 studium zastrzeżenia są niewystarczające dla zagwarantowania właściwej ochrony przed powodzią.”.

W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono również 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 12.01.2015 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 1573/14**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10.03.2015 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 2256/14**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 01.04.2015 r., **Sygn. akt VIII SA/Wa 759/14**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27.11.2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
  - 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;
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 02.12.2014 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 1942/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Naczelnny Sąd Administracyjny w ww. wyroku z dnia 12 lipca 2012 r., Sygn. akt II OSK 1063/12 stwierdził, „(...) 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. Z kolei brak dokonania uzgodnienia z właściwym organem (Dyrektorem Regionalnego Zarządu

Gospodarki Wodnej w Warszawie), ostatecznych rozwiązań przestrzennych, uznać należy za istotne naruszenie trybu sporządzania studium.

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

Wskazać również należy, iż organ nadzoru przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego nie posiada uprawnień do dokonywania jakichkolwiek zmian, zarówno w ustaleniach części tekstowej, jak i graficznej. Wydając rozstrzygnięcie nadzorcze, w niniejszej sprawie, organ nadzoru miał również na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., z którego wynika, iż *„jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium (...), stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 (...), ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium (...) z przepisami prawnymi.”*. Powyższe oznacza możliwość dostosowania zapisów studium do obowiązujących przepisów prawa, w tym dokonania uzgodnienia z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, a następnie ponowne uchwalenie studium.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XI/32/2015 Rady Gminy Trojanów z dnia 11 września 2015 r. *„w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Trojanów.”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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*