



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.126.2016.BŁ

Warszawa, 30 czerwca 2016 r.

Rada Miejska w Serocku
ul. Rynek 21
05 - 140 Serock

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 212/XXI/2016 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 23 maja 2016 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Serock”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Serocku na sesji w dniu 23 maja 2016 r., podjęła uchwałę Nr 212/XXI/2016 „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Serock”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 12 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778), 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.

W odniesieniu do studium jego zawartość (część tekstowa i graficzna) określa art. 9 ust. 2 ustawy o p.z.p., przedmiot (a więc wprowadzone ustalenia) określa art. 10 ust. 1, 2, 2a i 3a ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ww. ustawy oraz w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie studium”, wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p.

Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza 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 z późn. zm.) [*„Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych”*] przed nowelizacją, 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 zmiany Studium została podjęta po oficjalnym przekazaniu ww. map, a więc ich ustalenia winny być uwzględnione przez Radę Miejską w Serocku przy podjęciu tej uchwały, na mocy przywołanych powyżej przepisów.

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku uchwalonej zmiany Studium, zawierającym kierunki zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Serock, stanowiącym załącznik numer 3 do uchwały wynika, iż wprawdzie obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w granicach zmiany Studium, są zgodne z mapami zagrożenia powodziowego sporządzonymi dla rzeki Narew (powyższe znajduje potwierdzenie również w uzgodnieniu Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie – Postanowienie Nr 102/P/NZP/16 z dnia 15 stycznia 2016 r., znak: NZD/210/19/2016/MPM), to jednak **w granicach tych obszarów wyznaczono jednocześnie strefę 1.3, w której dopuszcza się do budowy obiektów budowlanych**, podczas gdy, zgodnie z przepisami Prawa wodnego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co do zasady, istnieje zakaz zabudowy.

Stosownie do ustaleń części tekstowej zmiany Studium, zawartych w rozdziale IV pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, pkt 4 pn. „Układ funkcjonalno-przestrzenny, ustalenia (str. 61), Strefa 1.3, to: „**Strefa obiektów turystycznych i rekreacyjno – sportowych, jak: hotele,**

obiekty sportowe i rekreacyjne, obiekty gastronomii, kultury, rozrywki, handlu detalicznego.”.

W strefie tej: „Postuluje się urządzenie obszaru jako miasteczka wodnego z basenami (...) oraz z urządzeniami rekreacyjnymi, sportowymi i towarzyszącymi, jak szatnie, sanitariaty (...). W strefie dopuszcza się: nieuciążliwe usługi. (...) „Wskaźniki dla nowoprojektowanej zabudowy:

Maksymalna wysokość zabudowy: 25 m

Minimalna powierzchnia biologicznie czynna: 50%

Minimalna powierzchnia nowotworzonej działki: do ustalenia w miejscowym planie.

Bilans terenu dla strefy 1.3:

Tereny przeznaczone pod zabudowę 12 ha.”.

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 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 przywołanego powyżej zakazu regulują przepisy art. 88l 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 w granicach zmiany Studium, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, wyznacza się tereny pod zabudowę, a jednocześnie nie wprowadza się jednoznacznych zakazów wynikających z przepisów Prawa wodnego.

W tym stanie rzeczy ustalenia zmiany 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. Zatem pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu studium z właściwym

organem, ustalenia zmiany Studium, dopuszczające do zabudowy 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**. Mianowicie, Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku przyjął, że z art. 88l 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 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.

Ponadto organ nadzoru stwierdza również, iż przedmiotową zmianę Studium sporządzono niezgodnie z uchwałą Nr 23/IV/2015 z dnia 2 lutego 2015 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Serock”, którą Rada Miejska w Serocku postanowiła przystąpić do sporządzenia zmiany Studium – „(...) w zakresie obejmującym:

- 1) *Strukturę funkcjonalno-przestrzenną – przeznaczenie terenów wraz z niezbędnymi wskaźnikami zagospodarowania dla wskazanego obszaru w obrębie Jachranka, w granicach określonych w załączniku graficznym (działki nr 339/1, 339/2, 339/3, 339/4, 339/5, 339/6, 339/7, 339/8, 339/9, 339/10, 339/11, 339/12, 339/13, 339/14, 339/15, 339/16, 339/17, 339/18, 339/19, 339/20, 339/21, 339/22, 339/23, 339/24, 339/25, 339/26, 339/27, 339/28, 339/29, 339/30, 339/31, 474/1, 474/2, 474/3, 472/1, 472/4, 472/5 i 472/6),*
- 2) *dostosowanie zapisów do przepisów prawa, które weszły w życie po uchwaleniu Studium w granicach administracyjnych miasta i gminy.*”.

Zgodnie z powyższym, Rada Miejska w Serocku mogła, wprowadzić zmiany struktur funkcjonalno - przestrzennych, w zakresie obszaru, o którym mowa w § pkt 1 uchwały Nr 23/IV/2015. Tymczasem zmiana Studium przyjęta przedmiotową uchwałą nie dotyczy tylko i wyłącznie obszarów wyznaczonych w uchwale przystąpieniowej. Mianowicie, dla jednostek terenowych WS, stanowiących, strefę wód powierzchniowych, które w całości znajdują się poza granicami zmiany Studium, w części tekstowej uchwały wprowadzono następujące ustalenia: „*Strefa WS*
Strefa wód powierzchniowych śródlądowych.

Dopuszcza się:

tymczasowe obiekty budowlane, obiekty sportowe związane ze sportem i rekreacją wodną, kąpieliska oraz obiekty związane z transportem wodnym,

Wykluczenia.

zmiana linii brzegowej cieków, za wyjątkiem zmian wynikających z robót regulacyjnych.

Bilans terenu dla strefy WS:

Tereny przeznaczone pod zabudowę 26 ha.” [vide rozdział IV pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, pkt 4 pn. „Układ funkcjonalno-przestrzenny, ustalenia (str. 63)].

Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana studium następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania studium (art. 9 – 13 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide* Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006, str. 238-239). Niewątpliwie charakter studium jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami (*pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.*). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji,

a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1, 2, 2a i 3a ustawy o p.z.p. Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany studium węższy od granic administracyjnych gminy. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany studium może również uściślić zakres przedmiotowy zmiany studium. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany studium wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuację, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

Niemniej jednak, zdaniem organu nadzoru, jeżeli Rada Miejska w Serocku, chciała dokonać zmian studium, w zakresie wprowadzonym uchwałą Nr 212/XXI/2016, to wcześniej winna dokonać zmian w uchwale w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta i Gminy Serock. Przez uchwalenie zmiany Studium w większym zakresie aniżeli zostało to określone w uchwale przystąpieniowej, doszło nie tylko do naruszenia art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 9 ust. 1 ww. ustawy, ale również art. 11 ustawy o p.z.p. Granice obszaru objętego projektem zmiany Studium, wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzania, wiążą bowiem organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia zmiany Studium. Stąd uchwalona zmiana Studium nie może regulować obszaru większego niż terytorium ustalone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzania, ponieważ stanowi to naruszenie właściwości organu gminy.

W tym miejscu dodać również należy, iż Rada Miejska w Serocku nie wprowadziła z kolei, żadnych ustaleń, dla jednostki terenowej WS1, będącej w granicach zmiany Studium, przez co naruszyła art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także:

- § 7 pkt 1 lit. d i e rozporządzenia w sprawie studium, który ustala „wymogi dotyczące stosowania oznaczeń, nazewnictwa i standardów przy sporządzaniu rysunku projektu studium: 1) rysunek projektu studium powinien zawierać: (...) d) określenie granic obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, a także symbole literowe i numery wyróżniające je spośród innych obszarów, e) objaśnienia wszystkich użytych na rysunku projektu studium oznaczeń i symboli;”;
- § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie studium, który ustala „wymogi 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;”.

Organ nadzoru wskazuje również, iż w myśl art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p. ustawodawca wskazuje na możliwość dokonywania zmian w zagospodarowaniu terenów z uwzględnieniem analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, przy czym to w ust. 4 art. 1 wskazuje katalog przesłanek, którymi mają się kierować organy publiczne przy określaniu przeznaczenia terenu, sposobów zagospodarowania i korzystania z terenu, w tym sytuowania nowej zabudowy przy jednoczesnym zrealizowaniu wymagań wynikających z zasad: ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią i walorów ekonomicznych przestrzeni. Organ gminy mają bowiem dążyć do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego,

maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego, zapewnienia rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów a także planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, bądź przeznaczonych w planach miejscowych na takie cele. Powyższe oznacza, iż nowe przesądzenia planistyczne mogą nastąpić tylko i wyłącznie w drodze wyjątku w odniesieniu do innych obszarów, co wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: (...) 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. poz. 1612 oraz z 2005 r. poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.”.

Konkretyzację ww. wartości planowania przestrzennego odnaleźć możemy w **art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5** ustawy o p.z.p., zmienionych przez art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż dokonując zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę**.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. „Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:

- 1) formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
- 2) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
- 3) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
- 4) porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:
 - a) nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy
 - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,

b) przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;

5) określa się:

a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,

b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;

6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.”.

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika zatem, iż w celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności:

- obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa;
- obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy części określających uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Serock, przedstawionych w formie tekstowej i graficznej wynika, iż w przedmiotowej sprawie przepisy: **art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5** ustawy o p.z.p., nie znalazły zastosowania. Co więcej w części tekstowej zmiany Studium, stwierdzono, iż: „Zmiana studium nie spowoduje istotnych zmian w strukturze przestrzennej całej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. Teren objęty zmianą jest częściowo zabudowany i zalesiony. Zmiana dotyczy rozszerzenia funkcji zawartej w obowiązującym planie zagospodarowania terenu oraz zmiany wskaźników i parametrów zabudowy. **Z uwagi na powyższe nie dokonuje się bilansu terenu**, o którym mowa w art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”.

Artykuł 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi, że studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 12, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Z kolei zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie studium, *projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium.*

Mając dodatkowo na uwadze treść § 8 ust. 1 - 3 rozporządzenia w sprawie studium, zgodnie z którym jego przepisy stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą, to projekt zmiany studium polegający na jego uzupełnieniu o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wykląda się do publicznego wglądu w **formie ujednoliconego projektu studium** z wyróżnieniem projektowanej zmiany. **Ujednolicona forma projektu studium**, o której mowa w § 8 ust. 2

rozporządzenia w sprawie studium, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, iż zmiana studium winna obejmować obligatoryjnie załączniki obrazujące zmiany w tekście studium, zmiany rysunku studium **w postaci ujednoliconej formy tekstu studium i ujednoliconej formy rysunku tego zmienionego aktu**, wraz z wyróżnioną zmianą, a także rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag.

Tymczasem z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy uchwały Nr 212/XXI/2016 wynika, iż przyjęta **zmiana Studium nie stanowi ujednoliconej formy** Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Serock, przyjętego uchwałą Nr 392/XLVI/09 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 31 sierpnia 2009 r., zmienionego uchwałą Nr 181/XIX/2012 z dnia 29 lutego 2012 r., bowiem przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, nie wzięto pod uwagę zmian wprowadzonych do Studium, przez Wojewodę Mazowieckiego, w związku z zarządzeniem zastępczym z dnia 9 września 2015 r. Przedmiotowe zarządzenie zastępcze zostało przekazane Radzie Miejskiej w Serocku oraz Burmistrzowi Miasta i Gminy Serock w dniu 14 września 2015 r. i nie zostało zaskarżone do sądu administracyjnego w wymaganym terminie.

Zgodnie z treścią ww. zarządzenia zastępczego **do części określającej uwarunkowania**, w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Serock przyjętym uchwałą Nr 392/XLVI/09 z późn. zm., **wprowadzono obszary udokumentowanych złóż kopalin**, tj.

1. Złoże kruszywa naturalnego „Zalew Zegrzyński”,
2. Złoże surowców ilastych ceramiki budowlanej „Wierzbica”.

Należy podkreślić, iż zarządzenie zastępcze wprowadzające udokumentowane obszary kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wydane przez wojewodę, wywołuje takie same skutki prawne jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co wynika wprost z art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2015 r., poz. 196 z późn. zm.). Tym samym ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Serock, w zakresie uwarunkowań należy uwzględniać łącznie z wydanym zarządzeniem zastępczym.

W związku z powyższym, aby zachować ujednoliconą formę tekstu i rysunku studium, sporządzając a następnie uchwalając zmianę Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Serock, organy gminy winny uwzględnić, w:

- tekście tj. w załączniku nr 1, pn. „*Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Serock*”;
- na rysunku tj. w załączniku nr 2, pn. „*Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Serock*”,

zmiany wprowadzone zarządzeniem zastępczym Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 września 2015 r.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p. Przepis ten dodany na podstawie art. 41 pkt 2 ustawy o rewitalizacji, umożliwia w przypadku dokonywania zmiany studium dla części obszaru gminy, dokonanie także innych zmian studium, tak by informacje w nim zawarte były aktualne i spójne.

Dokonując zmiany ustaleń studium należy tym samym mieć na uwadze spójność zapisów zmienianych z tymi, które uznano za aktualne. Ponadto obligatoryjną formą dokonywanych zmian

jest ich jednoznaczne wyróżnienie, które winno odbywać się **w postaci ujednoliconego tekstu i ujednoliconego rysunku zmienionego studium**, wraz z wyróżnioną zmianą.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zarówno zasad, jak i trybu sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak również do naruszenia właściwości organów (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.), z uwagi na:

- wprowadzenie ustaleń w części tekstowej uchwały dla terenów, znajdujących się poza granicami obszarów określonych w uchwale przystąpieniowej;
- brak ustaleń, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., dla wszystkich terenów w granicach dokonywanej zmiany Studium;
- brak uwzględnienia wymogów określonych w art. 10 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym z dniem 18 listopada 2015 r., tj. po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji;
- przeznaczenie terenów znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, pod zabudowę;
- brak wyłożenia do publicznego wglądu projektu studium, a następnie jego uchwalenia w formie, która nie jest ujednolicona i nie uwzględnia zmian wprowadzonych przez Wojewodę Mazowieckiego, zarządzeniem zastępczym z dnia 9 września 2015 r.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej zainicjowanej uchwałą Nr 23/IV/2015 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 2 lutego 2015 r.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 212/XXI/2016 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 23 maja 2016 r. „*w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Serock*”, 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

Zdzisław Sipiera