



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.250.2016.JF

Warszawa, 30 grudnia 2016 r.

Rada Gminy Przytyk
ul. Zachęta 57
26 - 650 Przytyk

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 i 1579)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI.165.2016 Rady Gminy Przytyk z dnia 29 listopada 2016 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Przytyk”, w zakresie ustaleń załącznika nr 1 do uchwały stanowiącego tekst studium, w odniesieniu do Części:

- XXI pn. *Ogólne zasady stosowania zapisów studium i wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, str. 122, w zakresie sformułowania: „• Określone w standardach kształtowania zabudowy i zasadach zagospodarowania terenu parametry i wskaźniki są wskazaniemi i w uzasadnionych przypadkach na etapie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą ulec zmianie; (...)”;
- XXII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, str. 125, wers 39, trzeci akapit, w zakresie sformułowania: „(...) zalecane (...)”;
- XXII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, str. 126, dla terenów MU, wypunktowanie trzecie pn. *Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu*, tiret drugie, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowa (...)”;
- XXII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, str. 131, dla terenów US, wypunktowanie trzecie pn. *Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu*, tiret drugie, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowa (...)”;
- XXII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, str. 132, dla terenów UT, wypunktowanie trzecie pn. *Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu*, tiret piąte, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowa (...)”;

- XXII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, str. 133, dla terenów IT, wypunktowanie trzecie pn. *Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu*, tiret pierwsze, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowa (...)”;
- XXII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, str. 134, dla terenów R wypunktowanie trzecie pn. *Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu*, tiret drugie, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowa (...)”;
- XXII, pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, str. 137, dla terenów ZN, wypunktowanie trzecie pn. *Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu*, tiret trzecie, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowa (...)”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Przytyk, na sesji w dniu 29 listopada 2016 r., podjęła uchwałę Nr XXVI.165.2016 „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Przytyk”.

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 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium 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 istotne 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). 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, 3 i 4 ww. ustawy.

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.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem

zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, w **dużym stopniu opisowym**, na co wskazuje sama nazwa *studium*.

Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: **informacyjnej**, zwaną **uwarunkowaniami**, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części **regulacyjnej**, zwanej **kierunkami**, **konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy**, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W judykaturze wskazuje się, iż aktualne przepisy art. 10 ust. 2, 2a, 3a „*należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać »spójny« ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich »ogólnikowość« i »hasłowość« nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium*” (wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt II SA/Kr 608/02, OSS 2002, nr 4, poz. 103).

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się do weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunta Niewiadomskiego *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 8, teza 12. do art. 12 „*Należy stwierdzić, że organ nadzoru analizuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod kątem tego, czy jego ustalenia nie łamią obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, czyli czy studium nie wykracza poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*”.

Z dyspozycji art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. wynika, iż w planowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in.: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; walory ekonomiczne przestrzeni; prawo własności, a także potrzeby interesu publicznego.

Ponadto, 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. 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. Wskazać również należy, iż **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 zatem pod uwagę fakt, iż przedmiotowa uchwała w sprawie studium została podjęta po opublikowaniu nowych map zagrożenia powodziowego na stronach internetowych Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej - <http://mapy.isok.gov.pl/imap/> oraz po oficjalnym ich przekazaniu, przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, organom administracji wskazanym w art. 88f ust. 3 ustawy Prawo wodne, a w części nieobjętej ww. mapą zagrożenia powodziowego zachowało swą moc obowiązującą „*Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej etap I – rzeka Radomka*”, zwane dalej „*studium dla rzeki Radomki*”, Rada Gminy Przytyk, na mocy przywołanych powyżej przepisów, zobligowana była do uwzględnienia ustaleń zarówno studium, jak i mapy zagrożenia powodziowego dla rzeki Radomki.

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 wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk, zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem lub odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z ich infrastrukturą;
- po nowelizacji przepisów Prawa wodnego (z dniem 18 marca 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 utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie oraz czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego.

Możliwość odstępstwa od przywołanych powyżej zakazów, przed 18 marca 2011 r., regulowały przepisy art. 82 ust. 3 Prawa wodnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.), a po 18 marca 2011 r. regulują przepisy art. 88l ust. 2 Prawa wodnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.).

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, pomimo ustaleń zawartych w Części XXIII pn. „*Tereny wyłączone spod nowej zabudowy*”, (str. 138 tekstu studium), w brzmieniu: „*Do terenów, które powinny być wyłączone spod nowej zabudowy należy zaliczyć:*

- *tereny rolnicze oznaczone na rysunku studium (kierunki zagospodarowania przestrzennego) symbolem R, (...)*
- *obszary szczególnego zagrożenia powodzią, (...)*”,

oraz w Części XXIV.5. pn. „*Wskazania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej*”, (str. 142 tekstu studium), w brzmieniu: „*W obszarach powodziowych najważniejszymi zasadami są:* (...)

- *zakaz lokalizacji zabudowy w obszarach o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi 10% i 1%,*
- *rekomendowane jest, aby w terenach powodziowych tereny rolnicze wykorzystywać jako trwałe użytki zielone, co jest korzystne ze względu na poprawę retencji wody w dolinie, (...)*
- *ocena zasadności wywłaszczenia i rozbiórki istniejącej zabudowy.*”,

zapisy przedmiotowej uchwały, tj. Części XXII pn. „*Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*”, (str. 134 tekstu studium), naruszają przepisy ustawy Prawo wodne, bowiem na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią dla rzeki Radomki, w ramach terenów rolniczych, oznaczonych symbolem R, dopuszcza się rozbudowę istniejących budynków, podczas gdy zgodnie z przepisami ww. ustawy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co do zasady, istnieje zakaz zabudowy. Jak wynika z ustaleń zawartych również w Części XXV.1. pn. „*Rolnicza przestrzeń produkcyjna*”, (str. 143 tekstu studium): „*Priorytetowym działaniem jest ochrona zwartych kompleksów gleb przydatnych do produkcji rolnej przed zmianą przeznaczenia i degradacją. Najważniejsze zasady to:* (...)

- *dopuszcza się modernizację, przebudowę i rozbudowę istniejących siedlisk zagrodowych, (...)*”.

Co więcej, w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów R, zapisy studium są wewnętrznie sprzeczne, bowiem Rada Gminy Przytyk z jednej strony, nie dopuszcza realizacji nowej zabudowy, a wręcz bierze pod uwagę rozbiórkę istniejącej zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią (str. 138 i 142 tekstu studium), z drugiej zaś strony dopuszcza rozbudowę istniejących budynków w ramach tych samych terenów oznaczonych symbolem R znajdujących się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią (tekst studium str. 134 i 143).

Zapisy dopuszczające rozbudowę istniejących budynków na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią znalazły się również w ramach ustaleń dla terenów:

- zabudowy mieszkaniowej oraz usługowej, oznaczonych symbolem MU, str. 126 studium;
- usług sportu i rekreacji, oznaczonych symbolem US, str. 131 studium;
- turystyki i rekreacji, oznaczonych symbolem UT, str. 132 studium;
- obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, oznaczonych symbolem IT, str. 133 studium;
- zieleni nieurządzonej, oznaczonych symbolem ZN, str. 137 studium.

Zdaniem organu nadzoru, takie ustalenia, godzą w ustawowy porządek w dziedzinie szeroko pojętej *ochrony przed powodzią*. 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. 88l ustawy Prawo wodne, 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 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 pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu studium z właściwym organem (Postanowienia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Nr 1990/P/NZO/16 z dnia 9 sierpnia 2016 r., znak: NZO.UW.0210.14.2016 i Nr 2173/P/NZO/16 z dnia 2 września 2016 r., znak: NZO.UW.0210.15.2016), ustalenia studium, dopuszczające do zabudowy obszarów 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;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14, 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”.

Nie ulega również wątpliwości, iż na podstawie ustawy o p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach, którego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego w swoich granicach administracyjnych. W wykonaniu owej kompetencji, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji R.P., zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy o p.z.p.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „W studium określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę,

o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d: a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, b) **kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów**, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;”.

Stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne „*należy przez to rozumieć parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40*”.

Zdaniem organu nadzoru użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot „*minimalne i maksymalne parametry*” odnosi się zatem do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy).

Tymczasem, zgodnie z Częścią XXI tekstu studium pn. „*Ogólne zasady stosowania zapisów studium i wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*”, zawarto następujące stwierdzenie:

- „*Określone w standardach kształtowania zabudowy i zasadach zagospodarowania terenu parametry i wskaźniki są wskazaniami i w uzasadnionych przypadkach na etapie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą ulec zmianie; (...)*”, (str. 122 studium),

jak również w Części XXII tekstu studium pn. „*Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*”, zawarto stwierdzenie:

- „*(...) Dla powyższych terenów określa się kierunki przeznaczenia podstawowego i dopuszczalnego oraz zalecane standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu. (...)*”, (str. 125 studium).

Z cytowanych powyżej ustaleń studium wynika, iż studium nie określa jakichkolwiek minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem studium jedynie *zaleca* przyjęcie takich wskaźników, dodatkowo *mogą one ulec zmianie w uzasadnionych przypadkach*, przy czym nie wskazano na czym mają polegać te uzasadnione przypadki, a łącznie każdy z nich ma jedynie charakter *wskazania*, co w konsekwencji oznacza, iż studium zostało podjęte z naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.

Na temat zaleceń i postulatów w zakresie parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu zawartych w studium w sposób jednoznaczny wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w swym wyroku z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 727/14, w którym stwierdził, że: „*Zdaniem Sądu zamieszczenie w rozdziale 17.3 w ust. 1*

pkt 9, w ust. 2 pkt 8 i w ust. 3 pkt 9 zaleceń co do minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek świadczy o tym, że w zamyśle rady gminy dyspozycja ta ma charakter wyłącznie zalecenia, a tym samym nie spełnia wymogu ustaleń studium, przez co nie można mówić o jej wiążącym charakterze w stosunku do sporządzanych na jego podstawie planach miejscowych. Podobne uwagi odnoszą się analogicznie do innych zaleceń zamieszczonych w zaskarżonym studium dotyczących takich wskaźników jak: ilość kondygnacji zabudowy, intensywności zabudowy, udziału powierzchni biologicznie czynnej na działkach budowlanych, maksymalnej wysokości nowej zabudowy, ilości miejsc postojowych oraz powierzchni zabudowy. W tych przypadkach również nie można mówić o wiążącym charakterze tych zapisów studyjnych w stosunku do przyszłych planów miejscowych, gdyż z kontekstu treści tego studium, jak też z wyjaśnień gminy przedstawionych w odpowiedzi na skargę, wynika niezbicie, iż wskazane tam minimalne wskaźniki mają charakter nieobowiązkowych zaleceń.” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zgodnie z treścią cytowanego na wstępie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z uwagi na naruszenie art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b, art. 10 ust. 2 pkt 11, w związku z art. 1 ust. 1 pkt 5 ustawy o p.z.p. oraz § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVI.165.2016 Rady Gminy Przytyk z dnia 29 listopada 2016 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Przytyk”, w zakresie ustaleń załącznika nr 1 do uchwały stanowiącego tekst studium, w odniesieniu do Części:

- XXI pn. *Ogólne zasady stosowania zapisów studium i wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, str. 122, w zakresie sformułowania: „• Określone w standardach kształtowania zabudowy i zasadach zagospodarowania terenu parametry i wskaźniki są wskazaniem i w uzasadnionych przypadkach na etapie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą ulec zmianie; (...)”;
- XXII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, str. 125, wers 39, trzeci akapit, w zakresie sformułowania: „(...) zalecane (...)”;
- XXII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, str. 126, dla terenów MU, wypunktowanie trzecie pn. *Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu*, tiret drugie, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowa (...)”;
- XXII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, str. 131, dla terenów US, wypunktowanie trzecie pn. *Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu*, tiret drugie, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowa (...)”;

- XXII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, str. 132, dla terenów UT, wypunktowanie trzecie pn. *Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu*, tiret piąte, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowa (...)”;
- XXII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, str. 133, dla terenów IT, wypunktowanie trzecie pn. *Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu*, tiret pierwsze, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowa (...)”;
- XXII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, str. 134, dla terenów R wypunktowanie trzecie pn. *Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu*, tiret drugie, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowa (...)”;
- XXII, pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, str. 137, dla terenów ZN, wypunktowanie trzecie pn. *Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu*, tiret trzecie, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowa (...)”, 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

Zdzisław Sipiera