



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.258.2017.JF

Warszawa, 25 września 2017 r.

Rada Gminy w Broku
Plac Kościelny 6
07 - 306 Brok

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, 1579 i 1948, z 2017 r. poz. 730 i 935)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/142/2017 Rady Gminy w Broku z dnia 1 września 2017 r. „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brok.”.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Broku, na sesji w dniu 1 września 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXII/142/2017 „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brok.”.

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 2017 r. poz. 1073, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), 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) 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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, iż organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 16 marca 2017 r., znak: LEX-I.4131.65.2017.JF, stwierdzające nieważność uchwały Nr XVII/111/2017 Rady Gminy w Broku z dnia 9 lutego 2017 r. „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brok.”, w związku ze stwierdzonym naruszeniem art. 11 pkt 10 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym przed 21 października 2010 r.

Tymczasem, Rada Gminy w Broku, podejmując ponownie uchwałę Nr XXII/142/2017 z dnia 1 września 2017 r. „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brok.”, nie wzięła pod uwagę dyspozycji **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.** W studium należało bowiem uwzględnić uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę**. Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. „*Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:*

- 1) *formuluje 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.”.

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy części określających uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, przedstawionych w formie tekstowej i graficznej, nie wynika by w przedmiotowej sprawie przepisy zmienionej ustawy o p.z.p. znalazły zastosowanie. Również w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały brak jest jakiejkolwiek informacji na temat wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, naruszono w sposób istotny zasady sporządzania studium, z uwagi na brak wymaganych ustaleń, o których mowa w art. 10 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym z dnia 18 listopada 2015 r., tj. po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Kwestia dotycząca obligatoryjności ustaleń w tym zakresie była już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych, w tym m.in. wyrażonych w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 420/16;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16.

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 XVII/93/2009 Rady Gminy w Broku z dnia 29 grudnia 2009 r.

W tym miejscu organ nadzoru jest zobowiązany zwrócić również uwagę, na fakt, iż w części tekstowej Studium, określającej kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Brok, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały, część II pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”:

- **Rozdział 11.** pn. „*Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwanie się mas ziemnych*”;
- **Rozdział 12.** pn. „*Obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji*” , należało zatytułować:
 - w oparciu o przepis **art. 10 ust. 2 pkt 11** ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159), który z **dniem 18 marca 2011 r.**, otrzymał brzmienie: „*11) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych*”;
 - w oparciu o przepis **art. 10 ust. 2 pkt 14** ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji, który z **dniem 18 listopada 2015 r.**, otrzymał brzmienie: „*14) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji*”.

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 2017 r. poz. 1121 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 Brok”, zwane dalej „studium dla rzeki Brok”, Rada Gminy w Broku, na mocy przywołanych powyżej przepisów, zobligowana była do uwzględnienia ustaleń zarówno studium dla rzeki Brok, jak i mapy zagrożenia powodziowego dla rzeki Brok oraz ustaleń mapy zagrożenia powodziowego dla rzek: Bug i Struga.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące możliwości realizacji zabudowy:

- przed nowelizacją przepisów Prawa wodnego (przed 18 marca 2011 r.), na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, regulował art. 82 ust. 2 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynikało, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w szczególności wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk, zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem lub odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z ich infrastrukturą;
- po nowelizacji przepisów Prawa wodnego (z dniem 18 marca 2011 r.), na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynika, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych z wyjątkiem dróg rowerowych; sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk; zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót,

z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, budową, przebudową lub remontem drogi rowerowej, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie oraz czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego.

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

Analiza przywołanych powyżej zapisów Prawa wodnego, zarówno przed, jak i po nowelizacji ustawy, prowadzi do jednego wspólnego wniosku – na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, obecnie zaś na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, **nie była i nie jest możliwa realizacja zabudowy. Wyjątkiem od tej reguły** było i jest uzyskiwanie **stosownego zwolnienia od takiego zakazu, w drodze indywidualnej decyzji** wydanej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej na etapie projektowania inwestycji.

Tymczasem, na rysunku uchwalonego Studium, zawierającym kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, stanowiącym załącznik nr 4 do uchwały, ustalono granice obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wbrew przepisom ww. ustawy Prawo wodne, przy zastosowaniu dwóch różnych oznaczeń, z których tylko jedno znalazło odzwierciedlenie w legendzie jako *tereny podmokłe i zagrożone powodzią z ograniczeniami zabudowy*, natomiast fragmenty drugiego oznaczenia granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią odnaleźć można jedynie w miejscowościach Brzostowa i Bojany oraz w mieście Brok. Jednocześnie, mimo ustaleń części tekstowej Studium, zawierającej *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały, Rozdział 11. pn. *Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwanie się mas ziemnych*, w brzmieniu: „1. Na planszy „Kierunków rozwoju” wskazano, oznaczając graficznie, obszary zagrożone wodą stuletnią. (wg danych z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie).

2. Oznaczono skarpy ze szczególnym uwzględnieniem tych fragmentów, które są narażone na osuwanie się.

3. W/w tereny, oznaczone na rysunku zmiany Studium, są wyłączone z możliwości zabudowy.”, (str. 50 Studium), **na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wyznaczono, m.in. tereny pod:**

- strefę mieszkaniowo – usługową m. Brok (MU);
- zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, rekreacji indywidualnej i usługowej – **projektowanej (M)**,
- zabudowę siedliskową na działkach o powierzchni nie mniejszej niż średnia powierzchnia istniejących gospodarstw (R2);
- zabudowę siedliskową (RM);
- usługi (U);
- strefę funkcji turystycznych (US),

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

Również z ustaleń zawartych w części tekstowej Studium, zawierającej *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały, w Rozdziale 2. pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, w tym tereny wyłączone spod zabudowy wynika, iż:

- „1. Wyznacza się tereny z ograniczeniami dla zabudowy: (...) 7) Tereny oznaczone symbolem **R2** zachowuje się jako użytki rolne i dopuszcza się inne funkcje związane z rolnictwem. Uwzględnia się w zagospodarowaniu istniejącą zabudowę. Dopuszcza się wyznaczanie

terenów nowej zabudowy zagrodowej w tej strefie przy wielkości gospodarstwa nie mniejszej od średniej wielkości istniejących gospodarstw, gdy nie tworzy to przesłanek do tworzenia obszarów zwartej zabudowy (tereny gospodarstwa rolnego oddalone od terenów z zabudową). Ponadto dopuszcza się na tych terenach wprowadzanie infrastruktury technicznej i drogowej. Obowiązuje zakaz wprowadzania innych funkcji, za wyjątkiem dopuszczenia boiska nieutwardzonego na działce 2234/1 w miejscowości Brok, na zasadach określonych w decyzji nr 1/2012 o warunkach zabudowy. Zakazuje się przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Dla budynków mieszkalnych na terenach zabudowy zagrodowej, zlokalizowanej w sąsiedztwie obwodnicy, obowiązuje wprowadzenie elementów dźwiękochłonnych i innych środków technicznych zabezpieczających przed hałasem. (...)”, str. 17 Studium;

- „1. Wyznacza się tereny z ograniczeniami dla zabudowy: (...) 8) Tereny oznaczone symbolem **RM** zachowuje się jako tereny zabudowy zagrodowej. Zakazuje się przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Dopuszcza się nowe obiekty zabudowy zagrodowej oraz modernizacje, remonty i przebudowy istniejącej zabudowy zagrodowej. Dla budynków mieszkalnych na terenach zabudowy zagrodowej, zlokalizowanej w sąsiedztwie obwodnicy, obowiązuje wprowadzenie elementów dźwiękochłonnych i innych środków technicznych zabezpieczających przed hałasem. (...)”, str. 17 – 18 Studium;
- „(...) 2. Określa się zasady zagospodarowania dla terenów zabudowy strefy mieszkaniowo – usługowej śródmieścia Broku oznaczonej symbolem MU: 1) Zabudowa mieszkaniowa będzie wyłącznie jednorodzinna lub bliźniacza, nie przewiduje się realizacji osiedli z mieszkalnictwem wielorodzinnym, dopuszcza się funkcje zamieszkania zbiorowego do wysokości 3 kondygnacji. (...) 8) Warunkiem dopuszczenia nowej zabudowy na terenach objętych zasięgiem wody stuletniej, jest wcześniejsze przeprowadzenie odpowiednich analiz hydrologicznych.”, str. 18 – 19 Studium;
- „(...) 3. Określa się zasady zagospodarowania dla strefy zabudowy istniejącej i planowanej oznaczonych symbolem M (rozdzielonych kolorem): 1) Po spełnieniu przepisów odrębnych dopuszcza się na podstawie planów miejscowych sytuowanie zabudowy mieszkaniowej, rekreacji indywidualnej, nieuciążliwych funkcji usługowych związanych z obsługą mieszkańców lub obsługą turystyki. (...) 7) Warunkiem dopuszczenia nowej zabudowy na terenach objętych zasięgiem wody stuletniej, jest wcześniejsze przeprowadzenie odpowiednich analiz hydrologicznych. (...)”, str. 19 – 20 Studium;
- „(...) 4. Dla pozostałych terenów zabudowy określa się następujące strefy urbanizacji: 1) usługi publiczne jako przeznaczenie podstawowe na terenach oznaczonych symbolem U, z zastrzeżeniem, że należy dopuścić zabudowę mieszkaniową jednorodziną na działce nr 419/14 na zasadach określonych w decyzji nr 12/2012 o warunkach zabudowy. (...) 2) W wyznaczonych na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego strefach funkcji turystycznych oznaczonych symbolem **US** dopuszcza się lokalizację ośrodków wypoczynkowych, kempingów o powierzchni nie większej niż 0,5ha i zabudowy rekreacji indywidualnej. (...)”, str. 20 - 21 Studium.

W tym stanie rzeczy, ustalenia Studium w zakresie terenów wyłączonych spod zabudowy wykluczają się wzajemnie, co stanowi również o naruszeniu § 7 pkt 3 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), bowiem Rada Gminy w Broku z jednej strony, wyłącza z możliwości zabudowy obszary zagrożone wodą stuletnią (tekst Studium Część II, Rozdział 11, pkt 3, str. 50), z drugiej zaś strony, m.in. w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem M i MU, znajdujących się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, dopuszcza realizację nowej zabudowy pod warunkiem wcześniejszego

przeprowadzenia odpowiednich analiz hydrologicznych (tekst Studium Część II, Rozdział 2, Podrozdział 2, pkt 8, str. 19 oraz Podrozdział 3, pkt 7, str. 20).

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.

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”.

Do powstania kolejnych wykluczających się wzajemnie ustaleń doszło również pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną Studium w odniesieniu do terenu, oznaczonego w legendzie rysunku Studium, stanowiącym załącznik nr 4, jako *wysoczyzny zagrożone osuwaniem się mas ziemi*. Zgodnie bowiem z ustaleniami Część II. Studium, Rozdział 2, str. 18, w brzmieniu: „(...) 11) *Ochronie podlega oznaczona graficznie na planszy podstawowej skarpa, a zwłaszcza jej szczególnie zagrożone osuwaniem fragmenty. Na terenie skarpy oraz w pasie po 10m na górnym tarasie od górnej krawędzi i na dolnym tarasie od dolnej krawędzi skarpy wprowadza się zakaz zmiany ukształtowania terenu, dokonywania wykopów itp. prac ziemnych powodujących naruszenie naturalnego ukształtowania, w tym w szczególności zakaz zabudowy. W ograniczonym zakresie dopuszcza się na tych terenach infrastrukturę techniczną i drogi, pod warunkiem, że inwestycje te nie spowodują destrukcji skarpy.*”, oraz ustaleniami Rozdziału 11. str. 50 Studium, w brzmieniu: „1. Na planszy „Kierunków rozwoju” wskazano, oznaczając graficznie, obszary zagrożone wodą stuletnią. (wg danych z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie).

2. Oznaczono skarpy ze szczególnym uwzględnieniem tych fragmentów, które są narażone na osuwanie się.

3. W/w tereny, oznaczone na rysunku zmiany Studium, są wyłączone z możliwości zabudowy.”.

Tymczasem, na rysunku uchwalonego Studium, zawierającym kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, stanowiącym załącznik nr 4 do uchwały, teren skarpy w miejscowości Bojany przebiega m.in. przez tereny:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, rekreacji indywidualnej i usługowej – **projektowanej (M)**;
- zabudowy siedliskowej (RM),

bez jakiejkolwiek informacji dotyczącej wyłączenia z możliwości zabudowy w tym zakresie.

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 określonych 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 w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, 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 II. tekstu Studium pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, Studium nie określa jakichkolwiek minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do obszarów oznaczonych symbolami: **R2, RM, U, US i IT**, 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.

W kontekście podstawy prawnej podjętej uchwały, tj. przywołanego art. 27 ustawy o p.z.p., a także samego tytułu uchwały, organ nadzoru jest zobowiązany zwrócić również uwagę na fakt, iż uchwalone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest zmianą studium, lecz jest to nowe studium obejmujące obszar gminy w jej granicach administracyjnych, co wynika zarówno z ustaleń § 1 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „*2. Zmiana studium dotyczy całego obszaru w granicach administracyjnych miasta i gminy Brok.*”, a także z uzasadnienia uchwały, w brzmieniu: „*(...) Zmianą objęto cały obszar w granicach administracyjnych miasta i gminy Brok. (...)*”. Ponadto należy stwierdzić, iż w ujednoliconym tekście i ujednoliconym rysunku zmienionego studium **nie dokonano wyróżnienia tej zmiany**.

Tymczasem redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.*” oznacza, że rada gminy

modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. Dokonując bowiem zmiany ustaleń studium należy mieć na uwadze spójność zapisów zmienianych z tymi, które uznano za aktualne. Mając dodatkowo na uwadze treść § 8 ust. 1 - 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie, z którym przepisy rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą, a projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium 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, przy czym ujednolicona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2 § 8 tego rozporządzenia, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy, należy stwierdzić, że **zmiana studium winna obejmować obligatoryjnie załączniki obrazujące zmiany w tekście studium i zmiany rysunku studium w postaci ujednoliconej formy tekstu studium i ujednoliconej formy rysunku tego zmienionego aktu, wraz z wyróżnioną zmianą**, a także rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag.

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.

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, m.in. z uwagi na brak wymaganych ustaleń, o których mowa 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, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 XXII/142/2017 Rady Gminy w Broku z dnia 1 września 2017 r. „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brok.”, 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

