



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.60.2015.RM

Warszawa, 10 kwietnia 2015 r.

URZĄD GMINY w Szelkowie  
Wpłynęło dnia ... 15.04.2015r.  
Nr pisma ... 967  
Zał. ....

**Rada Gminy w Szelkowie**  
**Stary Szelków 39**  
**06 - 220 Stary Szelków**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały V/18/2015 Rady Gminy w Szelkowie z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Szelków.

### **UZASADNIENIE**

Rada Gminy w Szelkowie, na sesji w dniu 10 marca 2015 r., podjęła uchwałę Nr V/18/2015 w sprawie uchwalenia zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Szelków. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 12 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

zagospodarowania przestrzennego gminy rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna) i zawartych w nim ustaleń. Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ww. ustawy.

Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy m.in. na gruncie:

- art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p. [*„W studium określa się w szczególności: (...) 11) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych”*]; art. 10 ust. 2 pkt 11, zmieniony przez art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159) z dniem 18 marca 2011 r.; przed nowelizacją: [*„W studium określa się w szczególności: (...) 11) obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych”*];
- art. 88 k pkt 1 ustawy Prawo wodne [*„Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych”*] przed nowelizacją, o której mowa wyżej, kwestię tę regulował art. 80 pkt 4 Prawa wodnego [*„Ochronę ludzi i mienia przed powodzią oraz suszą realizuje się w szczególności przez: (...) 4) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi”*].

Stosownie do dyspozycji art. 79 ust. 1 Prawa wodnego sprzed nowelizacji (tj. sprzed 18 marca 2011 r.) ochronę przed powodzią prowadzi się zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej. Zgodnie z art. 79 ust. 2 ww. ustawy, dla potrzeb ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządza studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią w podziale na obszary wymagające ochrony przed zalaniem, obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych stanowiące obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, działając w oparciu o przytoczone powyżej przepisy Prawa wodnego, sporządził:

- *Studium dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej – ETAP I dla rzeki Narew* ;
- *Studium dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej – ETAP I dla rzeki Orzyc*”.

Zgodnie z pismem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Warszawie Zarząd Zlewni Narwi z siedzibą w Dębem z dnia 3 czerwca 2013 r. znak: NZD-210-615/2013, „*Pismem znak: OKI 0221/1/2005 z dnia 04.01.2005r. RZGW w Warszawie Zarząd Zlewni Narwi w Dębem przesłał do Urzędu Gminy Szekłów opracowanie dla obszarów nieobwałowanych narażonych na niebezpieczeństwo powodzi rzeki ORZYC i NAREW.*”. Biorąc pod uwagę powyższe organa gminy miały świadomość konieczności uwzględnienia ww. obszarów w ramach sporządzanej zmiany studium.

Stosownie do dyspozycji art. 14 ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, studium ochrony przeciwpowodziowej, sporządzone przez właściwego dyrektora

regionalnego zarządu gospodarki wodnej, **zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego. Biorąc pod uwagę fakt, iż do dnia podjęcia skarżonej uchwały mapa zagrożenia powodziowego nie została sporządzona to ww. studia ochrony przeciwpowodziowej zachowywały swą moc obowiązującą**, a więc Rada Gminy w Szelkowie podejmując uchwałę „w sprawie uchwalenia zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Szelków”, na mocy przywołanych powyżej przepisów, zobligowana była do uwzględnienia ich ustaleń. Co więcej obowiązek taki, wynika również z art. 17 przywoływanej powyżej ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw: „**Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie przepisów dotychczasowych: (...) 2) uwzględnia się przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, do dnia przekazania map zagrożenia powodziowego organom sporządzającym te dokumenty i uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą**”.

Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 32 poz. 159) na obszarach, dla których istnieje studium ochrony przeciwpowodziowej sporządzone przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, studium to, zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego.

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

- przed nowelizacją przepisów Prawa wodnego (przed 18 marca 2011 r.), na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, regulował art. 82 ust. 2 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynikało, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w szczególności wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk, zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem lub odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z ich infrastrukturą;
- po nowelizacji przepisów Prawa wodnego (z dniem 18 marca 2011 r.), na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 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. 881 ust. 2 Prawa wodnego (Dz. U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159).

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

Tymczasem na rysunku uchwalonego studium, zawierającym kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, ustalono granice obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (dawniej obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią) wbrew przepisom ww. ustawy Prawo wodne oraz wyznaczono na tych obszarach („szczególnego zagrożenia powodzią”) m.in. w strefie:

- zabudowy: *tereny zabudowy* – skupiona zabudowa jednorodzinna, zagrodowa oraz usługowa – do zachowania oraz intensyfikacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej oraz usługowej;
- zabudowy: *tereny zabudowy rekreacyjnej* – do zachowania oraz intensyfikacji zabudowy rekreacyjnej;
- agrarnej: *tereny rolno – osadnicze z rozproszoną zabudową zagrodową* – do zachowania, z możliwością realizacji skupionej oraz rozproszonej zabudowy zagrodowej;
- przemysłu i handlu: *tereny usług*;
- ekologiczno – gospodarczej: *tereny gruntów rolnych* (z możliwością zabudowy),

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

Stosownie do ustaleń studium na wszystkich ww. terenach możliwa jest zabudowa oraz rozbudowa istniejących obiektów budowlanych. Możliwość realizacji zabudowy dla wskazanych powyżej terenów wynika m.in. z następujących ustaleń studium, zawartych w Części II pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, Rozdział 11 pn. *Obszary, które mogą być przeznaczone pod zabudowę, ze wskazaniem, w miarę potrzeby, obszarów przewidzianych do zorganizowanej działalności inwestycyjnej* (tekst studium str. 82 i 83), w brzmieniu:

„*Grunty występujące na obszarze gminy charakteryzują się na ogół dobrymi i bardzo dobrymi warunkami dla zabudowy. Jedynie w dolinach cieków występują grunty pochodzenia organicznego o niekorzystnych cechach geotechnicznych, które na ogół nie są i nie powinny być zabudowywane. Pod zabudowę będą przeznaczane przede wszystkim tereny już zainwestowane ekstensywnie, a także tereny, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone pod zabudowę, w stosunku do których zostały przeprowadzone czynności formalne związane ze zmianą przeznaczenia terenu na cele nierolnicze, a także tereny, na których nie występują gleby chronione ze względu na wartość rolniczej przestrzeni produkcyjnej.*

(...) *W związku z powyższym do zmiany funkcji przeznaczenia terenów przeznacza się:*

- 1) *nowe obszary wyznaczone w studium, określające możliwe kierunki rozwoju zagospodarowania przestrzennego osadnictwa wiejskiego rolniczego i pozarolniczego, w tym także rozwoju zagospodarowania produkcyjnego, usługowego i rekreacyjnego z wyłączeniem lokalizacji na terenie gminy zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 10 października 2013r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku albo o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (Dz. U. 2013 poz. 1479)<sup>61</sup>*
- 2) *nowe obszary na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW z przeznaczeniem pod lokalizację instalacji fotowoltaicznych<sup>62</sup>*

- 3) Obszary przeznaczone pod zabudowę w Studium podzielono w zależności od przewidywanego zagospodarowania.<sup>63</sup> Przeznaczenie obszarów przedstawiono na rysunku Kierunki rozwoju w skali 1:15000.<sup>64</sup>

### **Wskaźniki urbanistyczne**

W obrębie stref rozwoju zabudowy mieszkalnej i produkcyjno – usługowej zakłada się następujące wskaźniki:

1) wyznaczenie działek pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą o powierzchni minimalnej 1000 m<sup>2</sup>, (do szczegółowego ustalenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego),

2) wyznaczenie minimalnej powierzchni<sup>65</sup> działek dla innych terenów funkcjonalnych w tym dla turystyki wg indywidualnych ustaleń, określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

3) utrzymanie wskaźników intensywności zabudowy w granicach od 0,01- 2,0 (liczonych jako proporcja powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji do powierzchni ogólnej terenu), w przypadku zabudowy jednorodzinnej wskaźnik nie powinien przekraczać wartości 0,6 (do szczegółowego ustalenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego), natomiast w przypadku zabudowy rekreacyjnej nie powinien przekraczać wartości – 0,2.

4) wyznaczenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na każdej działce pod zabudowę mieszkaniową – 40% oraz minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na każdej działce pod zabudowę rekreacyjną – 60%

5) wyznaczenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na terenach pozostałych wg indywidualnych ustaleń, określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,

6) dopuszczenie wyłączenia z produkcji leśnej maksymalnie 500 m<sup>2</sup> na jednej działce leśnej przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową na działkach leśnych – jednak nie więcej niż 25% powierzchni działki,

7) ustalenie maksymalnej wysokości budynków mieszkalnych w zabudowie jednorodzinnej i zagrodowej, w tym w strefie agrarnej – do 2 kondygnacji pełnych i 1 kondygnacji tzw. poddaszowej jednak nie więcej niż 12m liczone od poziomu terenu do kalenicy dachu (do szczegółowego ustalenia dla poszczególnych terenów funkcjonalnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego)

8) wyznaczenie maksymalnej wysokości budynków innych niż mieszkalne w zabudowie jednorodzinnej i zagrodowej wg indywidualnych ustaleń, określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,

9) w strefie przemysłowo – usługowej dopuszcza się:

- obiekty zaplecza technicznego i administracyjno – socjalnego,
- zabudowę mieszkaniową związaną z prowadzoną działalnością produkcyjną i usługową,<sup>66</sup>.

Z przytoczonych powyżej ustaleń studium wynika zatem, iż faktycznie na większości terenów możliwa jest zabudowa. Dotyczy to nie tylko terenów wyznaczonych funkcyjnie pod zabudowę i określonych w studium, jako strefa zabudowy, czy strefa przemysłu i usług, ale również dotyczy to terenów usytuowanych w tzw. strefie agrarnej, a także terenów położonych w strefie ekologiczno – gospodarczej. Powyższe wynika m.in. z ustaleń zawartych na str. 73 tekstu studium, Część II pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego, Rozdział 5 pn. Obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w tym wyłączone z zabudowy, w brzmieniu: „Na terenie gminy Szeków występują zwarte kompleksy użytków rolnych zaklasyfikowanych do średnio wysokich klas bonitacyjnych, znajdują się jednak obszary występowania gruntów rolnych III klasy bonitacyjnej, które rozmieszczone są dosyć równomiernie na terenie całej gminy i które w zdecydowanej większości zgodnie z rysunkiem „Kierunków zagospodarowania przestrzennego” znalazły się w strefie agrarnej. Zgodnie z ustaleniami studium pozostają one w dotychczasowym użytkowaniu jako

rolnicza przestrzeń produkcyjna, na których obowiązuje zakaz zabudowy za wyjątkiem zabudowy zagrodowej.”

Z powyższych ustaleń studium, w tym w szczególności z Rozdziału 5, o którym mowa powyżej w ramach, którego wskazano obszary wyłączone z zabudowy tylko i wyłącznie, jako te które podlegają ochronie na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.), przy czym zakaz zabudowy nie obejmuje zabudowy zagrodowej.

Możliwość realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wynika również z innych ustaleń studium zawartych m.in. w części II pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*,

- Rozdział 14 pn. *Obszary zagrożone powodzią*, w brzmieniu: „*Prawobrzeżna dolina Narwi na obszarze gminy Szelków nie jest chroniona wałami przeciwpowodziowymi. Po osiągnięciu przez wodę rzeki stanów alarmowych, południowa część sołectwa Przeradowo – rejon ujścia rz. Orzyc do Narwi znajdzie się pod wodą* <sup>67</sup>. *Przy wyższych stanach zagrożone są tereny położone w rejonie miejscowości Stary Strachocin oraz częściowo droga gminna łącząca miejscowości Przeradowo – Wygoda. Ze względów przyrodniczych, ekonomicznych i gospodarki zasobami wodnymi trwale zabezpieczenie tych terenów nie jest przewidywane, dlatego przy projektowaniu obiektów na tym terenie należy stosować zasady określone w rozdziale „Polityka Przestrzenna. Priorytety...”;*
- Rozdział 19 pn. *Polityka przestrzenna*, Podrozdział 19.1 pn. *Priorytety polityki przestrzennej*, w brzmieniu: „*W polityce przestrzennej gminy ustala się zadania priorytetowe, których rozwiązanie w ramach działań organizacyjnych władz samorządowych oraz w dalszych opracowaniach planistycznych uważa się niezbędne. Za takie uznano: (...)* ▪ *przy realizacjach obiektów budowlanych na terenach zagrożonych powodzią, a ze względów ekonomicznych i przyrodniczych trwale nie zabezpieczonych, stosowanie rozwiązań projektowych, konstrukcyjnych i technologicznych zapewniających: • przeniesienie przez obiekt zwiększonego obciążenia spowodowanego parciem wody w czasie powodzi, • odpowiednią izolacyjność przegród w obiekcie, • zabezpieczenie instalacji i urządzeń techniczno-technologicznych związanych z obiektem przed ewentualnym zniszczeniem lub stworzeniem przez nie dodatkowego zagrożenia dla otoczenia podczas powodzi, • ochronę i bezpieczną ewakuację użytkowników podczas powodzi”*.

Kwestie dotyczące obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów, wynikają również z innych ustaleń części tekstowej studium, w tym przede wszystkim zawartych w części II pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, Rozdział 9 pn. *Obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych*, zawartych w szczególności na:

- str. 79, w brzmieniu: „*Na terenie gminy Szelków znajdują się obszary szczególnego zagrożenia powodzią, które wyznaczono na rysunkach Studium na podstawie: „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej: dla rzeki Orzyc opracowanego na zlecenie Dyrektora RZGW w Warszawie.* <sup>54</sup>”, podczas gdy na terenie Gminy Szelków oprócz studium dla rzeki Orzyc sporządzono również studium dla rzeki Narew, która winna być uwzględniona w ustaleniach studium; powyższe stanowi o naruszeniu przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz przepisów ustawy Prawo wodne;
- str. 79, w brzmieniu: „*Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy Prawo Wodne (Dz.U. 2012 poz. 145 z późn. zm.* <sup>55</sup>) *Na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią zakazuje się : - lokalizowania nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, - gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, - prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym*

- w szczególności ich składowania.”, podczas gdy przedmiotowa kwestia nie została uregulowana w art. 40 ust. 3 ustawy Prawo wodne, lecz w art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo wodne;
- str. 79 i 80, w brzmieniu: „Zgodnie z art. 88l ust 2 ustawy Prawo Wodne (Dz.U. 2012 poz. 145 z późn. zm.<sup>56</sup>) Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: - wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych, - 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 obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie.”, podczas gdy przedmiotowa kwestia nie została uregulowana w art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne, lecz w art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, przy czym co warte podkreślenia przywołano brzmienie przepisu art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 659), która weszła w życie z dniem 21 czerwca 2014 r.; powyższe stanowi o naruszeniu przepisów art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne;
  - str. 80, w brzmieniu: „Jeżeli nie utrudni to ochrony przed powodzią, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, zwolnić od powyższych zakazów”, podczas gdy z aktualnego brzmienia przepisu art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne, wynika, że Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, zwolnić od zakazów, o których mowa w art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, określając warunki niezbędne dla ochrony przed powodzią, jeżeli nie utrudni to zarządzania ryzykiem powodziowym.

W tym miejscu należy przywołać art. 88k pkt 1 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym: „Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych”. Tym samym w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, winno się przestrzegać zasad, o których mowa w art. 88l ww. ustawy. Z art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne zaś, wprost wynika, że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych.

Możliwość odstępstwa od przywołanego wyżej zakazu realizacji obiektów budowlanych, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne, przy czym z przytoczonych powyżej regulacji prawnych wynika, co do zasady, że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, nie jest możliwa realizacja jakiegokolwiek zabudowy.

**Wyjątkiem od ww. reguły**, jest uzyskanie stosownego zwolnienia od takiego zakazu, **w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej** wydanej przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Powyższa decyzja, wydawana jest na wniosek inwestora, dopiero na etapie procesu inwestycyjnego. Wnioskodawca, właściciel wody lub właściciel wału przeciwpowodziowego sporządza odpowiedni wniosek w tej sprawie, dołączając do niego: charakterystykę planowanych działań wraz z podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót, mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych obiektów i robót, a w razie potrzeby, obliczenia hydrauliczne i hydrologiczne. Co więcej decyzja wydana przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej ma charakter czasowy, wygasa jeśli w terminie 2 lat, w którym stała się ostateczna, nie uzyskano wymaganego pozwolenia wodnoprawnego (art. 88l ust. 4-6 ustawy Prawo wodne).

Niemniej jednak, w ocenie organu nadzoru co do zasady i w odniesieniu do przepisu art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, winien obowiązywać zakaz m.in. sytuowania obiektów budowlanych, taką bowiem zasadę ustanawia sam ustawodawca. Zatem także z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w szczególności zaś z jego części określających kierunki rozwoju przestrzennego, winno jednoznacznie wynikać, iż ww. obszary nie podlegają zabudowie. Zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami, decyzje administracyjne zwalniające z zakazu wynikającego z art. 88l ust. 1 Prawo wodne, są czasowe i wydawane każdorazowo na konkretną inwestycję i to inny organ, niż Rada Gminy w Szelkowie decyduje o jej lokalizacji (po to między innymi dołącza się mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych obiektów do wniosku) i możliwości jej zrealizowania. Zatem wskazywanie najpierw w studium, a w konsekwencji na późniejszym etapie - w planie miejscowym, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych, pod realizację nowej zabudowy, a także wskaźników i parametrów kształtujących zabudowę na takich obszarach, narusza kompetencję dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, który w tej sprawie nie jest w jakikolwiek sposób związany ustaleniami studium, a w konsekwencji również ustaleniami planu miejscowego. Rolą Dyrektora RZGW w Warszawie jest bowiem dokonanie oceny, czy planowana realizacja konkretnej inwestycji, w tym także w zakresie jej usytuowania, nie utrudni ochrony przed powodzią.

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

Zaznaczyć przy tym należy, iż podejmując przedmiotową uchwałę organ uchwałodawczy zobligowany był do uwzględnienia zarówno studium ochrony przeciwpowodziowej dla rzeki Orzyc, jak i dla rzeki Narew. Tymczasem dokonana przez organ nadzoru analiza ustaleń studium prowadzi do wniosku, że granice obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wprowadzono w sposób nieprawidłowy. I tak m.in.:

- wskazany na rysunku studium, przedstawiającym kierunki rozwoju przestrzennego, obszar szczególnego zagrożenia powodzią usytuowany pomiędzy wsią Kaptury, granicą administracyjną Gminy Szelków z Gminą Rzewnie, nie jest obszarem szczególnego zagrożenia powodzią; granica obszaru szczególnego zagrożenia powodzią przebiega częściowo po drodze gminnej nr 020 (zgodnie z oznaczeniem zawartym na rysunku studium) a następnie w kierunku wschodnim (do granicy z Gminą Rzewnie) na południe od przedmiotowej drogi; powyższe oznacza zaliczenie znacznej części obszaru Gminy Szelków do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią podczas gdy studium ochrony przeciwpowodziowej nie zalicza ich do takich obszarów;
- nie wyznaczono na rysunku studium, przedstawiającym kierunki rozwoju przestrzennego, obszaru szczególnego zagrożenia powodzią usytuowanego na wschód od wschodniej granicy obszaru wyznaczonego na rysunku studium, przy granicy z drogą nr 2125W, a także na północ od tej drogi powyżej drogi oznaczonej nr 017 we wsi Magnuszew Duży; powyższe oznacza, że znaczna część terenu Gminy Szelków, w tym znaczna część terenu wsi Magnuszew Duży, na rysunku studium nie została zaliczona do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, podczas gdy ze studium ochrony przeciwpowodziowej dla rzeki Narew wynika, iż wskazany powyżej obszar, w tym także przeznaczony pod zabudowę, taki obszar jednak stanowi;



- błędnie wyznaczono zachodnią granicę obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, we wsi Magnuszew Mały (przy drodze 2124W), czego efektem było nie zaliczenie części wsi do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Błędne określenie granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p., z kolei ustalenie możliwości realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, wprost narusza art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne. Co więcej ustalenia uchwały w zakresie ww. obszarów są ze sobą sprzeczne. Nie można bowiem z jednej strony dopuszczać do realizacji zabudowy, z drugiej zaś strony odwoływać się do przepisów odrębnych, które wprost zakazują realizacji obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, **a jedynie w szczególnych sytuacjach, w drodze decyzji** wydanej przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, dopuszczają do lokowania ww. obiektów (art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne).

Skoro wolą ustawodawcy jest by, w sposób szczególny, chronić obszary szczególnego zagrożenia powodzią, to nie może pozostać bez ingerencji organu nadzoru fakt, iż właśnie na takich obszarach **wyznacza się tereny pod zabudowę oraz dokonuje się zmiany granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.**

W tym stanie rzeczy ustalenia studium, w zakresie ochrony przed powodzią, uznać należy za sprzeczne z ustawą Prawo wodne, bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy tej ustawy, o której mowa w art. 88l, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p., przy czym, nie ma znaczenia okoliczność uzgodnienia projektu studium przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie. W obecnym stanie prawnym brak jest bowiem przesłanek, by można było uznać, iż „pozytywne” uzgodnienie projektu studium, mogło zostać uznane za podstawę wprowadzenia do studium kwestionowanych ustaleń. Trzeba bowiem przyjąć, że spełnienie ustawowego wymogu dokonania stosownych uzgodnień nie może mieć tylko charakteru formalnego, ale musi polegać na merytorycznym sprawdzeniu rozwiązań **przyjętych w projekcie studium** przez organ specjalistyczny w zakresie jego kompetencji określonych w stosownych przepisach. W konsekwencji również na etapie badania legalności podejmowanej uchwały w przedmiocie studium weryfikacji merytorycznej podlegają orzeczenia organów uzgadniających. W przedmiotowej sprawie ustalenia studium, dopuszczające do zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, przez co naruszają ustawową zasadę tworzenia studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, na analogie stanu faktycznego i prawnego, niniejszej sprawy, z prawomocnym orzeczeniem **Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2012 r.** Sygn. akt II OSK 1063/12 w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy Nieporęt z dnia 9 czerwca 2011 r. Nr X/46/2011 **w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.** W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.07.2012 r., **Sygn. akt II OSK 1063/12**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09.06.2014 r., **Sygn. akt II OSK 3083/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.07.2014 r., **Sygn. akt II OSK 392/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06.09.2013 r. **Sygn. akt II OSK 664/13**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.11.2014 r. **Sygn. akt II OSK 1530/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 08.01.2015 r., **Sygn. akt II OSK 2674/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 25.02.2013 r. **Sygn. akt IV SA/Wa 2737/12**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28.02.2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.04.2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 2895/12**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 09.07.2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 961/13**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.02.2014 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 897/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 07.11.2014 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 1726/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 lipca 2012 r., Sygn. akt II OSK 1063/12 stwierdził, „(...) że treść wydawanych w ramach uzgodnień postanowień rodzi wątpliwości co do prawidłowości stanowiska Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie. (...) Niewątpliwie koniecznością jest to, aby już na etapie tworzenia aktów planistycznych prawidłowo uwzględniane były programy ochrony przeciwpowodziowej. Dlatego tak ważne jest, aby Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej – na etapie uzgadniania i opiniowania projektowanych aktów w zakresie planowania przestrzennego – dokonywał rzetelnej analizy w zakresie problematyki ochrony przeciwpowodziowej. (...) **Zauważyć również trzeba, że dla konkretyzacji określanych ograniczeń ważne jest prawidłowe określenie zasięgów zagrożenia powodziowego na danym obszarze**”.

Niezależnie od powyższych rozważań wskazać należy, że sporządzając i uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z dopuszczeniem do realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią i nie określając w sposób prawidłowy granic obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, naruszono zasady sporządzania studium.

W związku z brakiem wyznaczenia wszystkich granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, wymaganych na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 1 lit. c 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), istnieje przesłanka do stwierdzenia nieważności całej uchwały, bowiem organ nadzoru nie ma możliwości dokonywania jakichkolwiek ustaleń własnych w tym zakresie.

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z brzmieniem:

- § 7 pkt 1 lit. c rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, „rysunek projektu studium powinien zawierać: (...) c) określenie granic i oznaczenia obiektów i obszarów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, w tym: terenów górniczych, narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, a także symbole literowe i numery wyróżniające je spośród innych obszarów,”;
- § 7 pkt 1 lit. d rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, „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,”;

- § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, „przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium;”.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzono również inne naruszenia zasad sporządzania studium, do których zaliczyć należy w szczególności, naruszenie:

- art. 10 ust. 2 pkt 1, ust. 9 i 10 ustawy o p.z.p.; zgodnie z ww. przepisami: „*W studium określa się w szczególności: 1) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów; (...) 9) obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne; 10) kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;*”; na rysunku studium nie wskazano granic obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić plany miejscowe, w szczególności zaś nie wskazano gruntów rolnych i leśnych do zmiany przeznaczenia, co stanowi o naruszeniu przytoczonych powyżej przepisów, a także przepisów § 6 pkt 1 i 6, a także § 7 pkt 1 lit. d i § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; powyższe zarzuty należy również kwalifikować w kontekście art. 14 ust. 3 ustawy o p.z.p. zgodnie, z którym plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium;
- art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.; zgodnie z ww. przepisami: „*W studium określa się w szczególności: (...) 8) (...) obszary przestrzeni publicznej;*”; na rysunku studium nie wskazano granic obszarów przestrzeni publicznej, co stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 2 pkt 8, w związku z art. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także przepisów § 7 pkt 1 lit. d i § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- art. 10 ust. 2 pkt 14 ustawy o p.z.p.; zgodnie z ww. przepisami: „*W studium określa się w szczególności: (...) 14) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji;*”; na rysunku studium nie wskazano granic obszarów wymagających przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji, co stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 2 pkt 14 ustawy o p.z.p., a także przepisów § 7 pkt 1 lit. d i § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Zdaniem organu nadzoru oprócz wskazanych powyżej naruszeń zasad sporządzania studium, w sposób istotny doszło do naruszenia trybu jego sporządzania. Tryb uchwalenia studium odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w zakresie uzyskiwanych opinii i uzgodnień (art. 11 i 12 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Ustawa o p.z.p. reguluje zatem w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania studium, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 11 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej studium (art. 12 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania studium. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego,

określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia studium gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia studium będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że studium będzie w przyszłości podstawą do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania studium i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Stosownie do ustaleń art. 27 ustawy o p.z.p. „Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.”, co tym samym oznacza, że przy dokonywaniu zmiany studium zastosowanie znajdują przytoczone powyżej przepisy, właściwe dla procesu sporządzania studium.

W dniu 8 maja 2013 r. Rada Gminy w Szelkowie podjęła uchwałę Nr XXIX/152/2013 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Szelków”. Uchwałę tę podjęto w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o p.z.p. (bez przywoływania art. 27 ustawy o p.z.p.). Zgodnie z ustaleniami § 1 ust. 2 uchwały granice opracowania wyznaczają granice administracyjne Gminy Szelków.

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, organ wykonawczy gminy winien zatem **kolejno**:

- ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 11 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomić na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium (art. 11 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić projekt studium rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa; w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub niewprowadzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa zadań rządowych, uwzględnić ustalenia programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 (art. 11 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- uzyskać od gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu komisji urbanistyczno-architektonicznej opinię o projekcie studium (art. 11 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpić o uzgodnienie oraz zaopiniowanie projektu studium (art. 11 pkt 6 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 11 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

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

Stosownie do dyspozycji art. 11 pkt 10 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy kolejno: ogłasza w sposób określony w art. 10 pkt 1 ustawy o p.z.p. „o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu **oraz publikuje na stronach internetowych urzędu gminy na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami;**”. Tymczasem z dokumentacji prac planistycznych, jak również ze strony BIP Gminy Szelków nie wynika, by projekt studium został opublikowany na stronach internetowych urzędu gminy. Pod adresem [http://www.biuletyn.net/nt-bin/\\_private/szelkow/2345.pdf](http://www.biuletyn.net/nt-bin/_private/szelkow/2345.pdf) widnieje jedynie ogłoszenie z dnia 19 listopada 2014 r. o wyłożeniu projektu zmiany studium do publicznego wglądu. Co więcej z zamieszczonego na stronie internetowej urzędu gminy ogłoszenia, a także z ogłoszenia wywieszonego na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w Szelkowie, jak również z ogłoszenia zamieszczonego w prasie lokalnej - „Tygodnik w Makowie” Nr 47 z dnia 25 listopada 2014 r. wynika, iż **dyskusja publiczna nad przyjętymi w studium rozwiązaniami odbyła się po okresie jego wyłożenia do publicznego wglądu**. Projekt zmiany studium podlegał bowiem wyłożeniu w dniach od 3 do 24 grudnia 2014 r., zaś termin dyskusji publicznej wyznaczono na dzień 29 grudnia 2014 r., **a więc 5 dni po zakończeniu jego wyłożenia**. Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że we wszystkich ww. ogłoszeniach wskazuje się, że dyskusja ma dotyczyć projektu planu miejscowego nie zaś projektu zmiany studium.

Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 11 pkt 11 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy kolejno wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 10 pkt 10 ustawy o p.z.p. „**termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium;**”. Tymczasem z dokumentacji prac planistycznych, w tym z dołączonych ogłoszeń, wynika, iż ostateczny termin na składanie uwag określono na dzień 30 grudnia 2014 r. **a więc na zaledwie 6 dni od okresu zakończenia wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu, zamiast minimum 21 dni**. Zważyć także należy, iż część z tych dni to dni ustawowo wolne od pracy.

Niedochowanie powyższych terminów, poprzez ich skrócenie, brak publikacji projektu studium na stronach urzędu gminy, a także przeprowadzenie dyskusji publicznej po zakończeniu wyłożenia projektu zmiany studium do publicznego wglądu, skutkowało w sposób istotny, ograniczeniem współuczestnictwa zbiorowości lokalnej oraz innych jednostek zainteresowanych zamierzeniami planistycznymi na obszarze gminy, ograniczając tym samym możliwość do zapoznania się oraz wyrażenia swojego poglądu w odniesieniu do zaproponowanych rozwiązań projektowych.

W tej sytuacji uznać należy, iż w sposób istotny doszło do naruszenia trybu sporządzania studium, w związku ze stwierdzonym naruszeniem art. 11 pkt 10 i 11 ustawy o p.z.p. co na mocy art. 28 ust. 1 ww. ustawy, stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy w Szelkowie w całości. Przy dokonywanej przez organ nadzoru istotności naruszenia trybu zdecydował wpływ stwierdzonego naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego oraz na prawa uczestników procesu planistycznego (zwłaszcza właścicieli nieruchomości) zagwarantowane im przede wszystkim w art. 11 pkt 10 i 11 ustawy o p.z.p. (por. Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253).

Organ nadzoru wskazuje, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia zasad sporządzania studium, a także istotnego naruszenia trybu jego sporządzania. Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej naruszenia organ nadzoru, zobligowany jest do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr V/18/2015 Rady Gminy w Szelkowie z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Szelków, co

na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

  
Jacek Kozłowski