

## IV SA/Wa 1596/15 - Wyrok WSA w Warszawie

Data orzeczenia	2015-11-09	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2015-05-25	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie	
Sędziowie	Alina Balicka /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Zagospodarowanie przestrzenne	
Sygn. powiązane	<a href="#">II OSK 2053/16 - Wyrok NSA z 2018-07-20</a>	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność uchwały w części	
Powołane przepisy	<a href="#">Dz.U. 2015 poz 199</a> art. 10 ust. 2 pkt 11 <i>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - tekst jednolity</i> <a href="#">Dz.U. 2001 nr 115 poz 1229</a> art. 88L <i>Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne.</i>	

### SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodnicząca sędzia WSA Alina Balicka (spr.), Sędziowie sędzia WSA Leszek Kobylski, sędzia WSA Iwona Szymanowicz-Nowak, Protokolant ref. staż. Bartłomiej Grzybowski, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 października 2015 r. sprawy ze skargi Wojewody [...] na uchwałę Rady Miejskiej w P. z dnia [...] października 2014 r. nr [...] w przedmiocie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie załącznika nr 7, stanowiącego tekst studium, Tom II pn. Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy P.: a. Dział I. pn. Wstęp, Zgodność planów miejscowych ze studium, punkt 1. Założony zakres interpretacji zgodności planów miejscowych ze studium w zakresie tekstu, w części dotyczącej sformułowania zawartego w punktach: 3) Zasadą nie naruszającą obowiązku zgodności planów miejscowych ze Studium jest rozszerzająca interpretacja funkcji i przeznaczenia terenów lub sposobów ich zagospodarowania, polegająca, na przykład, na dopuszczeniu, w ramach zabudowy mieszkaniowej, również innych form zabudowy mieszczących się w formule funkcji mieszkalnych (np.: lokalizacja w obszarze zabudowy mieszkaniowej przedszkola, ośrodka opiekuńczego dla dzieci i młodzieży, ośrodka dziennego lub stałego pobytu osób starszych i samotnych, pensjonatu czy bursy), zasada ta dotyczy zapisów w formach uogólnionych: produkcja, usługi, komunikacja, zieleń itp. 4) Interpretacja zapisów stanowiących, z użyciem pojęć nieostrych lub nieinterpretowanych w tekście Studium, dokonywana jest na korzyść interesu publicznego, realizowanego w ustaleniach planów miejscowych (w ramach tych pojęć lub tworzonych w planach definicji). 5) Ogólnie określone standardy kształtowania przestrzeni (kompozycja i zasady zabudowy, obsługa komunikacyjna, wyposażenie w infrastrukturę, ochrona przyrody oraz krajobrazu kulturowego itp.) interpretuje się zgodnie z zasadami przyjętymi w praktyce urbanistycznej i architektonicznej, dążąc do podnoszenia jakości przestrzeni i jej użyteczności, zgodnie ze stanem prawnym. b. Dział VI.3. pn. Strefy ograniczenia lub zakazu zainwestowania związane z możliwością wystąpienia naturalnych katastrof, w zakresie sformułowania: "(...) oraz adaptowane tereny mieszkalnictwa jednorodzinne w Z. (...) tereny usługowo-produkcyjne w P., tereny mieszkalnictwa jednorodzinne w C. oraz w C. Tereny zainwestowane w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wprowadzono w Studium wyłącznie poprzez adaptację istniejącego stanu zagospodarowania oraz ustaleń obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zasady kontynuacji i uzupełnienia

dotychczasowego przeznaczenia terenów pod zainwestowanie w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, w tym zakazy, nakazy, ograniczenia i dopuszczenia określają przepisy odrębne. Na pozostałych obszarach w Studium nie wyznacza się terenów zabudowy w granicach stref szczególnego zagrożenia powodzią."; II. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie załącznika nr 8, stanowiącego rysunek przedstawiający kierunki zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MWN, MN, PU, UP, U, UST i R w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji, a także rozbudowy istniejącej zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią; III. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części określonej w punktach I i II nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku.

## UZASADNIENIE

Przedmiotem zaskarżenia przez Wojewodę [...], w związku z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.), jest Uchwała Nr [...] Rady Miejskiej w P. z dnia [...] października 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy P.

Wojewoda [...] zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie przepisów:

- art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199), 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." w związku z art. 88l ust. 1 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.), poprzez wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (dawniej obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią);

- art. 10 ustawy o p.z.p. oraz § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), poprzez wykraczające poza upoważnienie ustawy i rozporządzenia ustalenia zawarte w części tekstowej studium, w zakresie zasad interpretacji zgodności planów miejscowych z ustaleniami studium.

W konsekwencji powyższego Wojewoda [...] wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej ustaleń:

1. załącznika nr 7 do uchwały, stanowiącego tekst studium, Tom II pn. Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy P., Dział I. pn. Wstęp, w zakresie sformułowania: „3) Zasadą nie naruszającą obowiązku zgodności planów miejscowych ze Studium jest rozszerzająca interpretacja funkcji i przeznaczenia terenów lub sposobów ich zagospodarowania, polegająca, na przykład, na dopuszczeniu, w ramach zabudowy mieszkaniowej, również innych form zabudowy mieszczących się w formule funkcji mieszkalnych (np.: lokalizacja w obszarze zabudowy mieszkaniowej przedszkola, ośrodka opiekuńczego dla dzieci i młodzieży, ośrodka dziennego lub stałego pobytu osób starszych i samotnych, pensjonatu czy bursy), zasada ta dotyczy zapisów w formach uogólnionych: produkcja, usługi, komunikacja, zieleń, itp. 4) Interpretacja zapisów stanowiących, z użyciem pojęć nieostrych lub nieinterpretowanych w tekście Studium, dokonywana jest na korzyść interesu publicznego, realizowanego w ustaleniach planów miejscowych (w ramach tych pojęć lub

tworzonych w planach definicji). 5) Ogólnie określone standardy kształtowania przestrzeni (kompozycja i zasady zabudowy, obsługa komunikacyjna, wyposażenie w infrastrukturę, ochrona przyrody oraz krajobrazu kulturowego, itp.) interpretuje się zgodnie z zasadami przyjętymi w praktyce urbanistycznej i architektonicznej, dążąc do podnoszenia jakości przestrzeni i jej użyteczności, zgodnie ze stanem prawnym";

2. załącznika nr 7 do uchwały, stanowiącego tekst studium Tom II pn. Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy P., Dział VI.3. pn. Strefy ograniczenia lub zakazu zainwestowania związane z możliwością wystąpienia naturalnych katastrof w zakresie sformułowania: "(...) oraz adaptowane tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego w Z. (...) tereny usługowo - produkcyjne w P., tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego w C. oraz w C. Tereny zainwestowane w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wprowadzono w Studium wyłącznie poprzez adaptację istniejącego stanu zagospodarowania oraz ustaleń obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zasady kontynuacji i uzupełnienia dotychczasowego przeznaczenia terenów pod zainwestowanie w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, w tym zakazy, nakazy, ograniczenia i dopuszczenia określają przepisy odrębne. Na pozostałych obszarach w Studium nie wyznacza się terenów zabudowy w granicach stref szczególnego zagrożenia powodzią.";

3. załącznika nr 8 do uchwały, stanowiącego rysunek przedstawiający kierunki zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MWN, MN, PU, UP, U, UST i R, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji, a także rozbudowy istniejącej zabudowy, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

Wojewoda [...] wskazał, że na rysunku uchwalonego studium, zawierającym kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy (załącznik nr 8 do uchwały), w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, wbrew przepisom ustawy Prawo wodne, wyznaczono tereny:

mieszkalnictwa jednorodzinnego (jednostka terenowa MN);

mieszkalnictwa wielorodzinnego i jednorodzinnego (jednostka terenowa MWN);

usług publicznych (jednostka terenowa UP);

usługowo - produkcyjne (jednostka terenowa PU);

usług turystyki, sportu i rekreacji (jednostka terenowa UST);

koncentracji usług komercyjnych (jednostka terenowa U);

użytków rolnych z dopuszczoną zabudową zagrodową (jednostka terenowa R),

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

Tym samym skarżona uchwała, w zakresie ww. obszarów, wprost narusza przepisy Prawa wodnego. Organ nadzoru wskazał również na wewnętrzną sprzeczność zapisów studium. Skoro Rada Miejska w P., odwołuje się do przepisów odrębnych, które wprost zakazują realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, to nie może z drugiej strony, dopuszczać do realizacji na nich nowej zabudowy (a także rozbudowy zabudowy istniejącej). W tej sytuacji

powoływanie się na ustalenia poprzednio obowiązującego studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie zwalnia organów gminy, odpowiedzialnych za sporządzanie oraz uchwalanie studium, do uwzględnienia stanu prawnego obowiązującego w dacie podjęcia uchwały.

Skoro wolą ustawodawcy jest, by w sposób szczególny, chronić obszary szczególnego zagrożenia powodzią, to nie można na takich obszarach wyznaczać terenów pod zabudowę, powołując się na zgodność z obowiązującymi planami miejscowymi, istniejącym zagospodarowaniem oraz kontynuacją i uzupełnieniem dotychczasowego przeznaczenia terenów pod zainwestowanie.

W konsekwencji Wojewoda [...] uznał ustalenia studium, w zakresie ochrony przed powodzią, 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 W. 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.

Dalej Wojewoda [...] wskazał, że 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. Konkretyzację zapisów art. 10 ustawy o p.z.p. można odnaleźć w § 6 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w którym 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).

Natomiast przytoczone powyżej przepisy nie dają podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium, wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium, uchwalanych w jego następstwie, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem skarżącego, Rada Miejska w P. nie posiada uprawnień do wprowadzania w tekście studium regulacji w zakresie wytycznych do zasad interpretacji zgodności ustaleń planów miejscowych z ustaleniami studium - uprawnienie takie nie wynika bowiem z art. 10 ustawy o p.z.p. oraz § 6 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, jak również określa podstawowe parametry i wskaźniki urbanistyczne. Studium jako akt pianistyczny 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. W tożsamy sposób traktować należy ustalenia studium w zakresie określonych w nim minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych. 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.

Zatem zapisy zarówno części tekstowej, jak i graficznej studium, muszą być przejrzyste i czytelne, a także jednoznaczne. Powyższe dotyczy również przeznaczenia i funkcji poszczególnych terenów, które nie powinny nastręczać problemów w zakresie ich identyfikacji. Oznacza to, że ustalenia, w tym zakresie, mogą być sformułowane w sposób ogólny, jednak stopień ogólności zapisów studium nie powinien pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych, a w konsekwencji przyjęte rozwiązania przestrzenne winny umożliwiać spełnienie wymogu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. poprzez dokonywanie ustaleń, w planie miejscowym, zgodnych lub niesprzecznych z ustaleniami studium.

Tymczasem, jak wskazał Wojewoda [...], analiza tekstu studium, prowadzi do wniosku, że niektóre zapisy w nim zamieszczone, dopuszczając różnego rodzaju interpretację ustaleń studium, a także zawierając ogólnikowe i nieprecyzyjne sformułowania, uniemożliwiają tym samym jednoznaczną identyfikację przeznaczenia lub funkcji terenu. To przy uchwalaniu planu miejscowego dochodzi do interpretacji zapisów studium (w kontekście poczynionych w projekcie planu miejscowego ustaleń), nigdy zaś odwrotnie. Tymczasem w ustaleniach studium zawartych na str. 7 i 8 zawarto zasady dotyczące interpretacji zgodności planów miejscowych ze studium, co wykracza poza zakres ustaleń studium określonych przez ustawodawcę.

Ponadto organ nadzoru podniósł, iż dopuszczając do różnego rodzaju "wariantów interpretacji" zapisów studium, niemożliwa staje się ocena zgodności ustaleń planu miejscowego z tak skonstruowanymi ustaleniami studium, co w konsekwencji rodzić będzie nie kończące się spory na etapie uchwalania planów miejscowych. Powodem takich sporów będą również niedookreślone sformułowania nie pozwalające na identyfikację zapisów studium, takich jak np. "praktyka urbanistyczna i architektoniczna czy bliżej nie sprecyzowany "interes publiczny", które nie zostały w studium zdefiniowane, jak również nie występują w przepisach prawa. Należy również zauważyć, że użyte w studium sformułowanie " Interpretacja zapisów stanowiących, z użyciem pojęć nieostrych lub niezinterpretowanych" jest sprzeczne wewnątrznie, bowiem "pojęcia nieostre lub niezinterpretowane", które mogą być dowolnie interpretowane "na korzyść interesu publicznego" nie mogą być jednocześnie "zapisem stanowiącym", który co do zasady, powinien być jednoznaczny i nie powinien podlegać interpretacji.

Rada Miejska w P. w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie.

Rada wskazała, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, jest aktem o charakterze bardziej ogólnym od planu miejscowego. Objęcie w studium terenu zasięgiem funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej nie jest równoznaczne z dopuszczeniem w pełnych granicach danego terenu zabudowy kubaturowej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w których poprzez wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy po granicy terenów szczególnego

zagrożenia powodzią (dawniej bezpośredniego zagrożenia powodzią) obszary narażone na zalewanie nadal pozostaną przeznaczone pod funkcje mieszkaniowe, natomiast wyłączone będą z jakiegokolwiek zabudowy - stanowią mogą tereny ogrodów przydomowych.

Podobnie w granicach P., we wschodniej części miasta, zasięg terenów usługowo-produkcyjnych (PU) wyznaczony został w studium zgodnie z obowiązującym zasięgiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym tereny te wyłączone zostały z zabudowy poprzez odpowiednio ustalony przebieg nieprzekraczalnych linii zabudowy i stanowią, zgodnie z wyznaczonym w planie stosunkowo wysokim wskaźnikiem powierzchni biologicznie czynnej tereny zurbanizowane, znajdujące się w granicach działek o funkcji usługowo-produkcyjnej.

Powtórzeniem przyjętych założeń jest tekst studium tom II pn. Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy P., Dział VI.3. pn. Strefy ograniczenia lub zakazu zainwestowania związane z możliwością wystąpienia naturalnych katastrof: "Zasady kontynuacji i uzupełnienia dotychczasowego przeznaczenia terenów pod zainwestowanie w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, w tym zakazy, nakazy, ograniczenia i dopuszczenia określają przepisy odrębne". Rada Miejska odwołując się do przepisów odrębnych wprost zakazujących realizację zabudowy w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią formalnie zakazuje nowej zabudowy na tych terenach.

Ponadto wskazano, że przyjęte zapisy studium uzyskały pozytywne uzgodnienie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w W. oraz Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

W odniesieniu zaś do zarzutów w pkt. 2 dotyczących zasad interpretacji studium w procedurze badania zgodności projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ze studium zapisanych w tomie II pn. Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy P., Dział 1. pn. Wstęp – Rada wskazała, że ustalenia te zostały wprowadzone do treści studium w celu dookreślenia nieprecyzyjnych wymogów ustawowych w zakresie badania zgodności projektów planów miejscowych ze studium.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki przewidziane w ustawie.

W myśl art. 3 § 2 pkt 5, 6 i 7 powyższej ustawy kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej

7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Stosownie natomiast do treści art. 147 § 1 powyższej ustawy sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 ustawy. W myśl art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Powołany powyżej przepis art. 93 ust. 1 powyższej ustawy nie wprowadza ograniczenia konkretnym terminem prawa organu nadzoru do zaskarżenia uchwały organu gminy do sądu administracyjnego. Skarga organu nadzoru na uchwałę organu gminy nie musi być poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Pogląd, iż organ nadzoru nie jest ograniczony żadnym terminem do wniesienia skargi w trybie art. 93 ust. 1 powyższej ustawy wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 13 stycznia 2005 r., sygn. akt OSK 1575/04 (nie publikowany), z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt II OSK 320/05 (ONSAiWSA 2006/1/7) oraz w postanowieniu z dnia 29 listopada 2005 r., I OSK 572/05 (Lex Nr 196772).

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwał 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. Natomiast w art. 10 powyższej ustawy określono szczegółowo problematykę, której powinny dotyczyć ustalenia studium.

Na wstępie należy zauważyć, że procedura planistyczna związana z uchwaleniem zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy P. została wszczęta Uchwałą Nr [...] Rady Miejskiej w P. z dnia [...] lutego 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy P.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy o p.z.p. w studium uwzględnia się w szczególności uwarunkowania wynikające z zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia. Natomiast art. 10 ust. 2 pkt 11 ww. ustawy wskazuje, że w studium określa się w szczególności obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych. Definicję obszarów szczególnego zagrożenia powodzią zawiera art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 145, ze zm.), zgodnie z którym, przez obszary szczególnego zagrożenia powodzią rozumie się:

- a) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat,
- b) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat,

c) obszary, między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 18, stanowiące działki ewidencyjne,

d) pas techniczny w rozumieniu art. 36 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Kwestie związane z ochroną przed powodzią regulują przepisy działu VA ustawy Prawo wodne. Zgodnie z art. 88a ust. 1 i 2 tej ustawy ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. Ochronę przed powodzią prowadzi się z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym. Na mapach zagrożenia powodziowego przedstawia się m.in. obszary szczególnego zagrożenia powodzią – art. 88d ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo wodne.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 32, poz. 159, ze zm.), która weszła w życie z dniem 18 marca 2011 r., Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej miał przygotować m.in. mapy zagrożenia powodziowego w terminie do dnia 22 grudnia 2013 r. Jednocześnie art. 14 tej ustawy stanowi, że studium ochrony przeciwpowodziowej, sporządzone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego.

Ponieważ mapy zagrożenia powodziowego w terminie do dnia uchwalenia zaskarżonego studium nie zostały opracowane, wyznaczając w studium obszary szczególnego zagrożenia powodzią, zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, należało uwzględnić ustalenia studium ochrony przeciwpowodziowej. Studium ochrony przeciwpowodziowej opracowywane było, zgodnie z art. 79 ust. 2 ustawy Prawo wodne, który utracił moc z dniem 18 marca 2011 r., przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. W studium tym ustalane były granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w W. sporządził "Studium dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej - ETAP 1" (uzupełnienie do "Studium dla obszarów nieobwałowanych narażonych na niebezpieczeństwo powodzi - Etap I), wykonane na podstawie umowy Nr [...] z dnia [...] grudnia 2005 r. dla rzeki J., na terenie miasta i gminy P. Ze Studium tego wynika, że na terenie miasta i gminy P. występują, obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w dolinie rzeki J.

Wojewoda [...] w skardze wykazał, że zaskarżona uchwała dopuszcza zabudowę na terenach położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, podczas gdy zgodnie z przepisami Prawa wodnego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co do zasady, istnieje zakaz zabudowy. Dotyczy to terenów oznaczonych na rysunku studium, zawierającym kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, stanowiącym załącznik nr 8 do uchwały symbolami:

- mieszkalnictwa jednorodzinne (jednostka terenowa MN);
- mieszkalnictwa wielo - i jednorodzinne (jednostka terenowa MWN);
- usług publicznych (jednostka terenowa UP);



- usługowo - produkcyjne (jednostka terenowa PU);
- usług turystyki, sportu i rekreacji (jednostka terenowa UST);
- koncentracji usług komercyjnych (jednostka terenowa U);
- użytków rolnych z dopuszczoną zabudową zagrodową (jednostka terenowa R).

Art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne stanowi, że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym:

- 1) wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych;
- 2) 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;
- 3) zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie.

Jednocześnie ustawodawca w ust. 2 art. 88l przewidział odstępstwo od zakazów określonych w ust. 1, gdyż dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, zwolnić od zakazów, jeżeli nie utrudni to ochrony przed powodzią.

Z powyższego wynika, że zasadą są zakazy, o których mowa w ust. 1 art. 88l Prawa wodnego, które to zakazy muszą być uwzględnione już na etapie uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania bezpieczeństwa ludzi i mienia. Według art. 10 ust. 1 pkt 15 – w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Natomiast przepis art. 10 ust. 2 pkt 2 i pkt 11 nakłada na organ gminy obowiązek określenia w studium m.in. terenów wyłączonych spod zabudowy oraz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Niewątpliwie więc określenie w studium kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1) nie może kolidować z ustawowymi wymogami z zakresu ochrony przeciwpowodziowej.

Zasadnie zatem podniesiono w skardze, że załącznik nr 8 do uchwały, stanowiący rysunek przedstawiający kierunki zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MWN, MN, PU, UP, U, UST i R, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji, a także rozbudowy istniejącej zabudowy, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią stanowi naruszenie ww. przepisów.

Ponadto zasadnie podniesiono w skardze, że skoro Rada Miejska w P., odwołuje się do przepisów odrębnych, które wprost zakazują realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia

powodnią, to nie może z drugiej strony, dopuszczać do realizacji na nich nowej zabudowy, gdyż takie zapisy studium są wewnętrznie sprzeczne.

Wbrew stanowisku Rady Miejskiej w P., w niniejszej sprawie pozytywne uzgodnienie Regionalnego Dyrektora Zarządu Gospodarki Wodnej w W. dokonane w trybie art. 4a pkt 1 ustawy Prawo wodne, w związku z art. 11 pkt 6 lit. i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może być uznane za podstawę wprowadzenia do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ustaleń naruszających art. 88l ust. 1 Prawa wodnego. Dokonanie uzgodnienia nie może mieć tylko charakteru formalnego, ale musi polegać na merytorycznym sprawdzeniu rozwiązań przyjętych w projekcie studium przez organ specjalistyczny w zakresie jego kompetencji. Jednocześnie stwierdzić należy, że o ile na etapie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wymagane jest uzgodnienie projektu studium z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej, w zakresie wskazanym wyżej, to nie jest przewidziane wydawanie – na potrzeby sporządzenia studium – decyzji zwalniającej od zakazów związanych z ochroną przeciwpowodziową w trybie art. 88l ust. 2 Prawa wodnego.

Wprawdzie art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy p.z.p. wskazuje, że w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia oraz zagospodarowania terenu, to jednak należy uznać, że może to nastąpić tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza obowiązujących przepisów prawa.

Na uwzględnienie zasługuje również zarzut organu nadzoru dotyczący braku podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium, wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium, uchwalanych w jego następstwie, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Przepis art. 20 ust. 1 ustawy p.z.p. stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Natomiast 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. Celem studium jest określanie polityki przestrzennej gminy i lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Zatem akt ten musi być ogólniejszy od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ma zatem charakter ogólny i kierunkowy, co też z oczywistych względów odróżnia go od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego celem jest ustalenie przeznaczenia terenów oraz określenie ich zagospodarowania i zabudowy. Studium pełni funkcję koordynującą ustalenia przyszłych planów, a zatem zawiera wytyczne do planowania miejscowego dostosowane do potrzeb gminy jako całości (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 727/14, Lex nr 1683071).

Konkretyzację zapisów art. 10 ust. 2 ustawy p.z.p. przewiduje § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. (Dz. U. nr 118, poz. 1233) w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w którym ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Sąd podziela stanowisko Wojewody [...], że z przytoczonych powyżej przepisów wynika konieczność określenia wytycznych do sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego m.in. w zakresie: kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy, w przeznaczeniu terenów (w tym określenie dopuszczalnego zakresu i ograniczenia tych zmian), a także w zakresie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Natomiast brak jest podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium,

wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium, uchwalanych w jego następstwie, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rada Miejska w P. nie posiadając uprawnień do wprowadzania w tekście studium regulacji w zakresie wytycznych do zasad interpretacji zgodności ustaleń planów miejscowych z ustaleniami studium, formułując ustalenia w tym zakresie, w załączniku nr 7, stanowiącego tekst studium, Tom II pn. Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy P., Dział I. pn. Wstęp, Zgodność planów miejscowych ze studium, punkt 1. Założony zakres interpretacji zgodności planów miejscowych ze studium w zakresie tekstu, w części dotyczącej sformułowania zawartego w punktach: 3, 4, 5 naruszyła wyżej wskazane przepisy, wykraczając poza zakres ustaleń studium określonych przez ustawodawcę.

Z tych wszystkich względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 147 § 1 oraz art. 152 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji, jakkolwiek w dacie wydania wyroku podstawą prawną winien być przepis art. 147 § 1 w zw. z art. 94 ustawy o samorządzie gminnym.