

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie

Warszawa, 2021-06-15

00-950 Warszawa

Plac Bankowy 3/5

WNP-I.4131.115.2021.JF

2021-06-15

Z up. Burmistrza
Małgorzata Izdebska
Sekretarz Gminy

e-puap

Urząd Miejski Wołomin Kancelaria Ogólna WPLYNĘŁO
2021-06-15
L.dz. ilość zał.
podpis 17398/06
znak sprawy

Korespondencja wysłana z systemu EZD PUW

Szanowni Państwo,

w załączeniu przekazuję Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIV-69/2021 Rady Miejskiej w Wołominie z 13 maja 2021 r.

Z poważaniem

Bogdan Brożyna

Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego
w MUW w Warszawie

Załączniki:

1. ePUAP rozstrzygnięcie Wołomin dot. zm.studium Nr XXXIV.69.2021.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2021-06-15T06:52:26.175Z

Podpis elektroniczny

Rada Miejskiej
w Wołominie

L.dz. 0004.10.2021
WOL, 07 M. 36.2021



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 czerwca 2021 r.

WNP-I.4131.115.2021.JF

Rada Miejska w Wołominie
ul. Ogrodowa 4
05 – 200 Wołomin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV-69/2021 Rady Miejskiej w Wołominie z 13 maja 2021 r. „w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wołomin”, w części ustaleń załącznika nr 1, stanowiącego ujednolicony tekst studium, zawartych w Części:

- I. pn. „Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego”, Rozdział 15. pn. „Pozostałe ustalenia”, str. 93, w zakresie sformułowania: „(...) Nr 3 (...) i Rozwoju z 24 marca 2014 r. (...) (Dz. Urz. MliR poz. 25 ze zm.) (...)”;
- II. pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, Rozdziale:
 - 2. pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów”, str. 112, w brzmieniu polegającym na wykreśleniu sformułowania: „(...) Tereny przeznaczone w studium pod zabudowę, położone na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodziowego są wyłączone spod zabudowy do czasu wykonania odpowiednich zabezpieczeń przeciwpowodziowych. (...)”, w zakresie w jakim dotyczy terenów położonych poza granicami obszarów objętych dokonywaną zmianą studium;
 - 3. pn. „Obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów”, Podrozdziale 3.3. pn. „Ochrona przeciwpowodziowa”, str. 122, w brzmieniu polegającym na wykreśleniu sformułowania: „(...) Tereny położone na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodziowego należy więc uznać za wyłączone spod zabudowy do czasu wykonania odpowiednich zabezpieczeń przeciwpowodziowych. (...)”, w zakresie w jakim dotyczy terenów położonych

poza granicami obszarów objętych dokonywaną zmianą studium;

- 13. pn. „*Granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych*”, str. 140, w zakresie sformułowania: określono również „(...) pod poz. 892 (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 maja 2021 r. Rada Miejska w Wołominie podjęła uchwałę Nr XXXIV-69/2021 „w sprawie **zmiany** Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wołomin”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 i art. 67a ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, nie wskazując przy tym **art. 27** ustawy o p.z.p.

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

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Ustalenia studium

powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

Ustawa o p.z.p. reguluje 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 lub opcjonalnie, w związku z dyspozycją art. 27 ustawy o p.z.p., w zmianie studium. Jak wynika z treści art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. „3a. 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.”.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (opcjonalnie jego zmiany) ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, **w dużym stopniu opisowym**, na co wskazuje sama nazwa *studium*.

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

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

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

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunt Niewiadomski *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.*”.

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 (opcjonalnie jego zmiany).

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrzepowanej 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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 (opcjonalnie jego zmianie) 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 sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 12, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określiło, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). W § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazano, że projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia w studium należy określić wpływ uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 tejże ustawy.

Sama ustawa o p.z.p. odnosi się również 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.

W związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p., również każda zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie studium. 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 zmiany 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.

W myśl wspomnianego **art. 27** ustawy o p.z.p. zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane. Redakcja tego przepisu oznacza, że rada gminy **modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian**. Charakter studium, jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ład przestrzennego w gminie, przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami (pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany studium węższy od granic administracyjnych gminy. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, **uchwała rady gminy**

o przystąpieniu do zmiany studium może również uściślić zakres przedmiotowy zmiany studium. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany studium wznacza analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuację, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), a następnie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Rada gminy może w toku sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w miarę potrzeby dokonywać zmian zarówno co do przedmiotu, jak również obszaru objętego zmianą studium. Jedyne ograniczenie określone zostało w art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p., które stanowi, iż „*Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy*”.

Tymczasem, organ nadzoru dokonując oceny prawnej przedmiotowej uchwały Nr XXXIV-69/2021 Rady Miejskiej w Wołominie z 13 maja 2021 r. stwierdza, iż w ramach ustaleń ujednoliconej formy tekstu Studium zawartych w Części II. pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, Rozdziale:

- 2. pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów”, na str. 112, w brzmieniu: „(...) ~~Tereny przeznaczone w studium pod zabudowę, położone na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodziowego są wyłączone spod zabudowy do czasu wykonania odpowiednich zabezpieczeń przeciwpowodziowych. (...)~~”;
- 3. pn. „Obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów”, Podrozdział 3.3. pn. „Ochrona przeciwpowodziowa”, na str. 122, w brzmieniu: „(...) ~~Tereny położone na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodziowego należy więc uznać za wyłączone spod zabudowy do czasu wykonania odpowiednich zabezpieczeń przeciwpowodziowych. (...)~~”

dokonano *de facto* zmiany ustaleń odnoszących się także do terenów położonych w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, które zgodnie z uchwałą intencyjną nie stanowiły obszaru objętego dokonywaną zmianą Studium.

Jak wynika bowiem z § 1 uchwały Nr XXXVIII-55/2017 Rady Miejskiej w Wołominie z 18 maja

2017 r. „w sprawie o przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wołomin” (zmienionej uchwałą Nr XLIX/2018 Rady Miejskiej w Wołominie z 7 marca 2018 r. w zakresie załącznika graficznego nr 6): „1. Przystępuje się do sporządzania zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wołomin” uchwalonego uchwałą Nr XL-75/2002 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 29 sierpnia 2002 r. (zmienionej Uchwałą Rady Miejskiej w Wołominie Nr VIII-95/2011 z dnia 14 października 2011 roku oraz Zarządzeniem Zastępczym Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 czerwca 2015 r. w sprawie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopali do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wołomin). 2. Granice obszarów objętych zmianą studium przedstawia załączniki: nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9 do uchwały, stanowiące integralną jej część.”.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że mimo dokonania zmian w sposób prawidłowy dla części ustaleń, uwzględniających uwarunkowania wynikające z wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej, zawartych m. in. w:

- Części I. pn. „Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego”, Rozdziale 4. pn. „Stan środowiska przyrodniczego”, Podrozdziale 4.2. pn. „Zanieczyszczenia środowiska. Uciążliwości”, w brzmieniu: „Zagrożenia powodziowe (...) Zgodnie z obecnie obowiązującym Prawem Wodnym dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, sporządza się mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. 22 października 2020 r. zostały opublikowane nowe mapy zagrożenia powodziowego, obejmujące rzeki Czarna, Długa, które wyznaczyły:
 - obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat,
 - obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat,
 - obszar na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat lub na którym istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego.Powyższe obszary zostały przedstawione w granicach zmiany Studium, na schemacie 3 i załączniku nr 2. (...)”, str. 27 tekstu Studium:
- Części I., Rozdziale 7. pn. „Zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia”, w brzmieniu: „(...) Przeciwdziałanie zagrożeniom w skali województwa realizowane będzie poprzez: (...) – ~~zakaz lokalizacji inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko na terenach potencjalnie narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, obszarach szczególnego zagrożenia~~

powodzią.

– wyznaczenie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi zgodnie z Planem ochrony przeciwpowodziowej - miasto Wołomin posiada sporządzone przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej” określające granice obszarów szczególnego zagrożenia powodzią ~~bezpośredniego zagrożenia powodzią~~. Zgodnie z obecnie obowiązującym Prawem Wodnym dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, sporządza się mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzi. 22 października 2020 r. zostały opublikowane nowe mapy zagrożenia powodziowego, obejmujące rzeki Czarną i Długą. Obszary zostały przedstawione w granicach zmiany Studium, na schemacie 3 i załączniku nr 2. (...)”, str. 56 tekstu Studium;

- Części II., Rozdziale 3., Podrozdziale 3.3., w brzmieniu: „(...) Dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego sporządza się mapy zagrożenia powodziowego. 22 października 2020 r. zostały opublikowane nowe mapy zagrożenia powodziowego, obejmujące rzeki Czarna, Długa. Zasięgi obszarów zagrożenia powodzią zostały wyznaczone na zał. Nr 2 w obszarach zmiany Studium.

W granicach zasięgów obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wprowadza się zakazy oraz ograniczenia w użytkowaniu terenów wynikające z przepisów odrębnych w tym ustawy Prawo Wodne.”, str. 122 tekstu Studium;

- Części II., Rozdziale 12. pn. „Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi”, w brzmieniu: „(...) Na obszarach zmiany Studium zostały wprowadzone obszary zagrożenia powodzią na podstawie nowych map zagrożenia powodziowego, które zostały opublikowane 22 października 2020 r.

W granicach zasięgów obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wprowadza się zakazy oraz ograniczenia w użytkowaniu terenów wynikające z przepisów odrębnych w tym ustawy Prawo Wodne. (...)”, str. 139 tekstu Studium.

wprowadzono jednocześnie zmiany zapisów części tekstowej Studium, polegające na wykreśleniu ustaleń, określających kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, zawartych w Części II., Rozdziale:

- 2., w brzmieniu: „(...) Tereny przeznaczone w studium pod zabudowę, położone na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodziowego są wyłączone spod zabudowy do czasu wykonania odpowiednich zabezpieczeń przeciwpowodziowych. (...)”, str. 112 Studium;
- 3., Podrozdziale 3.3., w brzmieniu: „(...) Tereny położone na obszarze bezpośredniego

zagrożenia powodziowego należy więc uznać za wylądzone spod zabudowy do czasu wykonania odpowiednich zabezpieczeń przeciwpowodziowych. (...), str. 122 Studium, które sa niezgodne z uchwałą intencyjna, bowiem wykraczaja poza jej zakres.

Podsumowując należy wskazać, że przedmiotowa uchwała w sprawie zmiany Studium, określająca m.in. kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów z uwzględnieniem wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej, na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o p.z.p. w związku z art. 10 ust. 1 pkt 15 ustawy o p.z.p., mogła dotyczyć jedynie terenów położonych w granicach obszarów dokonywanej zmiany Studium, o których mowa w § 1 ust. 2 uchwały intencyjnej.

Tymczasem, jak wynika z przywołanego wyżej brzmienia ujednoliconej części tekstowej Studium, przyjętego uchwałą Nr XXXIV-69/2021 Rady Miejskiej w Wołominie w dniu 13 maja 2021 r., dokonując zmiany polegającej na wykreśleniu ustaleń zawartych w **Części II., Rozdziale:**

- 2., w brzmieniu: „(...) *Tereny przeznaczone w studium pod zabudowę, położone na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodziowego są wylądzone spod zabudowy do czasu wykonania odpowiednich zabezpieczeń przeciwpowodziowych. (...)*”, str. 112 Studium;
- 3., Podrozdział 3.3., w brzmieniu: „(...) *Tereny położone na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodziowego należy więc uznać za wylądzone spod zabudowy do czasu wykonania odpowiednich zabezpieczeń przeciwpowodziowych. (...)*”, str. 122 Studium,

Rada Miejska w Wołominie wykroczyła poza zakres obszarów objętych granicami dokonywanej zmiany Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 9 ust. 2 i 3a ustawy o p.z.p. w związku z art. 27 i art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., a tym samym stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części, o której mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na fakt, iż w ramach ustaleń ujednoliconego tekstu Studium, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, Część I., Rozdział 15. pn. „*Pozostałe ustalenia*”, na str. 93 Studium, Rada Miejska w Wołominie, wskazała nieobowiązującą w dacie podjęcia uchwały *Decyzję Nr 3 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 24 marca 2014 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe jako terenów zamkniętych (Dz. Urz. MInR poz. 25 ze zm.)*, bowiem ww. decyzja **uchylona została z dniem 3 października 2020 r., tj. z dniem wejścia w życie, obowiązującej w dacie podjęcia uchwały, Decyzji Nr 14 Ministra Infrastruktury**

z 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe (Dz. Urz. MI. poz. 38, z późn. zm.).

Ponadto należy stwierdzić, iż sporządzając przedmiotową zmianę Studium, w ustaleniach Części II., Rozdziału 13. pn. „*Granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych*” określono również „(...) *Teren zamknięty resortu obrony narodowej – kompleks wojskowy znajduje się pod poz. 892 w załączniku do decyzji nr 38/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 marca 2019 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych w resorcie obrony Narodowej (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. z 2019 r. poz. 46 z późn. zm.)*”, str. 140 Studium, który jednak nie jest wymieniony pod l.p. 892 w załączniku do decyzji Nr 38/MON Ministra Obrony Narodowej z 13 marca 2019 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON. poz. 46, z późn. zm.), lecz wbrew wyjaśnieniom Przewodniczącego Rady Miejskiej w Wołominie zawartym w piśmie z 7 czerwca 2021 r., znak: WOU.0004.10.2021, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 2 czerwca 2021 r., znak: WNP-I.4131.115.2021.JF, działka oznaczona numerem ewidencyjnym 343 obręb Ossów 03 oraz część działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 295 obręb Ossów 04, powiat wołomiński, województwo mazowieckie, zostały wymienione pod l.p. 886 w załączniku do ww. decyzji Ministra Obrony Narodowej.

Mając jednocześnie na uwadze fakt, iż zgodnie z przywołanym wyżej wyjaśnieniem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Wołominie „(...) Podkreślić przy tym należy, że załącznik graficzny Nr 2 do ww. uchwały Rady Miejskiej w Wołominie, właściwie wskazuje teren zamknięty kompleksu wojskowego”, istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały jedynie w jej części tekstowej, w zakresie sformułowania, o którym mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem zasad sporządzania zmiany studium, szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały

(aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił,

że: „Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”.

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń oraz sporządzenia ustaleń zmiany studium z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań w nim przyjętych. 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. Tymczasem ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIV-69/2021 Rady Miejskiej w Wołominie z 13 maja 2021 r. „w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wołomin”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/

UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP63486492

Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa adresata dokumentu: GMINA WOŁOMIN

Identyfikator adresata: h6t25t5xft

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa nadawcy: MAZOWIECKI URZĄD WOJEWÓDZKI W WARSZAWIE

Identyfikator nadawcy: t6j4ljd68r

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

Dane poświadczenia

Data doręczenia: 2021-06-15T10:25:19.697

Data wytworzenia poświadczenia: 2021-06-15T10:25:19.697

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK91529227

Dane uzupełniające (opcjonalne)

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 91529227

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1 k.p.a. pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1d k.p.a. istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Dane dotyczące podpisu

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-c9cb78d06ba1efd4d0815303526d312a :

referencja ID-4c5760769abddcb3973904070754c0a9 : pismo%20przekazuj%C4%85ce.xml

referencja : #xades-id-186faf0a61092ea72647ded2b747be8e