



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 września 2016 r.

LEX-I.4131.170.2016.RM

Rada Gminy Repki
ul. Parkowa 7
08 - 307 Repki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/122/2016 Rady Gminy Repki z dnia 10 sierpnia 2016 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Repki”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Repki, na sesji w dniu 10 sierpnia 2016 r., podjęła uchwałę Nr XVII/122/2016 „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Repki”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 11 pkt 12 i art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania

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

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

Ustawa o p.z.p. reguluje 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.

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

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

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

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

W art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p. ustawodawca wskazuje na możliwość dokonywania zmian w zagospodarowaniu terenów z uwzględnieniem analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, przy czym to w ust. 4 art. 1 wskazuje katalog przesłanek, którymi mają się kierować organy publiczne przy określaniu przeznaczenia terenu, sposobów zagospodarowania i korzystania z terenu, w tym sytuowania nowej zabudowy przy jednoczesnym zrealizowaniu wymagań wynikających z zasad: ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią i walorów ekonomicznych przestrzeni. Organy gminy mają bowiem dążyć do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego, zapewnienia rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, a także planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, bądź przeznaczonych w planach miejscowych na takie cele. Powyższe oznacza, iż nowe przesądzania planistyczne mogą nastąpić tylko i wyłącznie w drodze wyjątku w odniesieniu do innych obszarów, co wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: (...) 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. poz. 1612 oraz z 2005 r. poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.”.

Konkretyzację ww. wartości planowania przestrzennego odnaleźć możemy w **art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5** ustawy o p.z.p., zmienionych przez art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777 z późn. zm.), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż podejmując uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.**

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. „Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:

- 1) *formuluje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1*

- pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
- 2) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
 - 3) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
 - 4) porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:
 - a) nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,
 - b) przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;
 - 5) określa się:
 - a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
 - b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;
 - 6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.”.

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż w celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności:

- obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa;
- obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Dopiero zestawienie otrzymanych wartości chłonności i zapotrzebowania, pozwala na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych i to tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza tak określoną chłonność. **W przypadku, gdy chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.**

Tymczasem dokonana przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały, w tym w szczególności jej załącznika nr 1, stanowiącego tekst studium wskazuje, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały nie spełniono wymagań, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., tj. nie przedstawiono maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania

na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Zgodnie z zapisami tekstu studium w ramach Rozdziału 8.3 pn. *Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę* (str. 94 tekstu studium) „*Bilans terenów funkcjonalnych wykonany na potrzeby opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Repki, przygotowany zgodnie z art. 10 pkt 7d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.) zawiera Aneks nr 5*”.

Aneks nr 5, o którym mowa powyżej, zamieszczony został na str. 222 – 229, przy czym maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę „określono” na str. 225 wskazując, jedynie, iż „*Zmniejszenie się liczby ludności gminy nie musi powodować spadku zapotrzebowania na tereny wskazane do zabudowy. Poza stricte demograficznymi przesłankami, o konieczności zmniejszania powierzchni terenów wskazanych do zabudowy, w szczególności mieszkaniowej, wskazać należy na te argumenty, które decydować mogą o ich utrzymaniu na niezmiennym poziomie lub nawet o niewielkim wzroście ich powierzchni. Do najważniejszych zaliczyć należy:*

- *bogacenie się społeczeństwa, poprawa standardów zamieszkania;*
- *wybudowana sieć infrastruktury technicznej;*
- *potrzeba wskazywania terenów inwestycyjnych, które uczynią gminę Repki atrakcyjnym rynkiem pracy. Dlatego też w skali gminy należy rozważyć zasadność wskazania nowych terenów na cele produkcyjne, usługowe, magazynowe i składowe, bez prawa lokalizowania na nich zabudowy mieszkaniowej, a także rozwoju zabudowy usług turystyki (Tabela 24).*”.

Cytowane powyżej ustalenia nie spełniają warunku określenia maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, lecz *de facto* uzasadnienie przyjmowanych, w kierunkach rozwoju, rozwiązań przestrzennych. Organ nadzoru wskazuje, iż określenie zapotrzebowania stanowi, wraz z wyliczeniem chłonności obszarów o wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, położonych poza obszarami o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, podstawę do dokonywania czynności, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p.

Zapotrzebowanie oraz chłonność, o której mowa wyżej, winna zostać dokonana w odniesieniu do całej gminy i winna stanowić integralną część uwarunkowań (*vide* art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p.). Co więcej chłonność winna zostać obliczona w odniesieniu do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. Nr 166, poz. 1612 z późn. zm.), a więc w odniesieniu do wyodrębnionego przestrzennie obszaru zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkanego przez ludzi, a także w odniesieniu do ustaleń obowiązujących planów miejscowych.

Tymczasem dokonana przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały wskazuje, iż kwestie dotyczące bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę zawarte zostały w:

- uwarunkowaniach, w ramach Rozdziału 8.3 pn. *Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*, w brzmieniu: „*Gmina Repki, jak większość gmin w Polsce staje przed problemem wyludnienia się. Intensywność tego zjawiska jest niewiadomą, jednak zależeć ona będzie od wielu zmiennych. Do najważniejszych należeć będzie umiejętność zarządzania kurczeniem się gminy. Polityka przestrzenna odgrywa w tym przypadku niebagatelną rolę, gdyż prowadzona nierozważnie może doprowadzić do bankructwa gminy lub zwiększyć emigrację ze względu na trudne warunki dla rozwoju gospodarczego i osadnictwa. Chłonność terenów osadniczych gminy, wskazanych w studium do zabudowy, szacowana jest na niespełna 12 tys. mieszkańców, co nawet przy optymistycznych prognozach demograficznych jest przeszacowaniem o około 7 tys. osób. Przeprowadzone bilansowanie terenów funkcjonalnych, w oparciu o studium*

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wskazuje na potrzebę rozsądnego ograniczania przeznaczenia nowych terenów na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Priorytetem dla polityki przestrzennej gminy powinny być nowe obszary zabudowy produkcyjnej, usługowej, składowej i magazynowej, w tym związane z rozwojem turystyki. Bilans terenów funkcjonalnych wykonany na potrzeby opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Repki przygotowany zgodnie z art. 10 pkt 7d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.) zawiera Aneks nr 5”;

- aneksie nr 5 pn. Bilans terenów funkcjonalnych na potrzeby opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Repki, zamieszczonym na str. 222 – 229 tekstu studium,

przy czym sporządzone one zostały z naruszeniem art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p.

Przed wszystkim wskazać należy, iż w studium nie dokonano oceny chłonności obszarów:

- o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa;
- przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

W tekście studium, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej sporządzono w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykryształizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej, o czym wprost świadczą zapisy zawarte na str.:

- 222 i 223, w brzmieniu: „W pierwszej kolejności zbilansowano strukturę funkcjonalno przestrzenną terenu gminy objętą miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz zestawiono ją z terenami obecnie zainwestowanymi. Następnie zbilansowano strukturę funkcjonalno przestrzenną terenów gminy zgodnie z obowiązującą polityką przestrzenną. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że pod pojęciem „powierzchni użytkowej zabudowy” rozumieć należy powierzchnię terenu, odpowiadającą poszczególnym wydzieleniom funkcjonalno – przestrzennym w studium.”;
- 223 i 224 w ramach Bilansu terenów funkcjonalnych celem określenia potrzeb i możliwości rozwoju gminy Repki, w brzmieniu: „Polityka przestrzenna gminy ustalona została w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Repki w 1999 r. (...) Wykonany bilans (Tabela 24), odnoszący się w szczególności do terenów przeznaczonych do zabudowy, wskazuje na rozsądne gospodarowanie przestrzenią w gminie. Niespełna 3,89% powierzchni Repek może podlegać procesom urbanizacyjnym, z czego największy odsetek stanowią tereny wskazane do rozwoju osadnictwa. W studium z 1999 r. nie wydzielono rozproszonej zabudowy zagrodowej, stąd realna powierzchnia terenów osadniczych była większa. Chłonność terenów osadniczych wskazanych do zabudowy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obliczono przy założeniu, że 10% terenów zabudowy mieszkaniowej i 20% mieszkaniowo-usługowej nie będzie przeznaczona na cele osadnicze.”;
- 225 w ramach Szacowania chłonności położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, w brzmieniu: „Obszary o zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej zajmują 646 ha. Z czego 6,99% zajmują tereny produkcyjne i usługowe. Jednocześnie przeprowadzona, z wykorzystaniem narzędzi GIS symulacja dogęszczania zabudowy, przy uwzględnieniu uwarunkowań środowiskowych nie wykazał dużych rezerw terenu. Wynoszą one nie więcej niż 11%. Tak

więc łączna powierzchnia terenów przeznaczonych na cele mieszkaniowe na obszarze gminy o stosunkowo zwartej strukturze wynosi 601 ha. Szacowana chłonność terenów o w pełni wykształconej strukturze przestrzennej wynosi 11151 osób.”;

- 226 – 229, w ramach Tabeli 24. pn. *Bilans terenów funkcjonalnych* w ramach, których wskazano powierzchnie terenów zurbanizowanych oraz terenów otwartych zgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z roku 1999 oraz z roku 2015.

Z cytowanych powyżej ustaleń wynika, iż chłonność obszarów wyznaczono *de facto* w oparciu o ustalenia studium z roku 1999 i ich zestawieniu z ustaleniami studium z roku 2015. W tym miejscu podkreślić należy, iż w 2015 r. Rada Gminy Reki nie podejmowała żadnej uchwały w przedmiocie studium, zaś z wyjaśnień Rady Gminy Repki wynika, iż zamieszczone w Tabeli 24. bilanse terenów odnoszą się do projektu studium z roku 2015. Niezależnie od powyższych wyjaśnień wskazać należy, iż ustalenia studium z roku 1999 i 2016 nie stanowią wprost obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p.

Powyższe znajduje również swoje odzwierciedlenie w części graficznej uwarunkowań, w której zamiast dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p. wskazano funkcje wynikające ze studium z roku 1999.

Organ nadzoru stwierdza, iż szereg ustaleń studium, w zakresie wykonanego bilansu terenu jest wykonane w sposób sprzeczny wewnętrznie. Przede wszystkim z ustaleń zawartych, w załączniku nr 1 do uchwały str. 216, wynika iż zgodnie ze studium z 1999 r. „Łącznie strefa osadnictwa obejmuje obszar o powierzchni 970,69 ha, z czego aż 48,11% stanowią tereny niezabudowane, zaś 51,89% tereny zainwestowane (Ryc. 3)”, podczas gdy w Tabeli 24, str. 229 wskazano, iż zurbanizowane tereny osadnicze, zgodnie ze studium z roku 1999 zajmują powierzchnię 56,95 ha. Z kolei z sumy wartości terenów osadniczych, tj. terenów: M, MU i ML określonych w studium z roku 1999 wynika, iż terenów tych jest o 600 ha więcej. Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż w studium wyznaczono nowe tereny z przeznaczeniem na cele osadnicze, pomimo wykazania znaczącego przeszacowania chłonności terenów osadniczych gminy o około 7 tys. osób w stosunku do przedstawionych prognoz demograficznych, co wprost wskazano na str. 94 tekstu studium.

Kolejne sprzeczności dotyczą szacowania chłonności terenów osadniczych wyznaczonych w studium, dla których przyjęto, iż znaczna ich część tj. 10% terenów z dominującą zabudową mieszkaniową (M), a także 20% terenów zabudowy mieszkaniowo – usługowej (MU) w ogóle nie będzie przeznaczona pod cele osadnicze. W studium w żaden sposób nie określono przyczyn dla których takie powierzchnie mają zostać niejako wyłączone z bilansu terenów na których może być realizowana zabudowa. Ponadto na str. 224 tekstu studium wskazano, iż chłonność terenów osadniczych wyrażona winna być wzorem: $PLL = (MU \times 0,3 \times GL) + (M \times 0,4 \times GL)$, co w praktyce oznacza, iż dla terenów M przyjęto wskaźnik 60% zamiast 10%, zaś w przypadku terenów MU 70%, zamiast 20%. Jednocześnie podczas faktycznych wyliczeń uwzględniono wskaźnik 10 i 20%.

Z kolei w bilansie terenów osadniczych, zgodnie z ustaleniami uchwalonego studium (w Tabeli 24 wskazano, jako studium z roku 2015) uwzględniono jedynie tereny oznaczone symbolami:

- M-1, stanowiące tereny wielofunkcyjne o dominującym udziale zabudowy zagrodowej, o których mowa na str. 130 tekstu studium;
- M-2, stanowiące tereny zabudowy zagrodowej, o których mowa na str. 130 tekstu studium;

- **ML**, stanowiące tereny zabudowy rekreacyjnej i turystycznej, o których mowa na str. 130 i 131 tekstu studium;
- **MU**, stanowiące tereny wielofunkcyjne zabudowy mieszkaniowo - zagrodowej;
- **TG**, stanowiące tereny poprawy jakości życia mieszkańców, o których mowa na str. 131 tekstu studium;
- **ZC**, stanowiące tereny cmentarzy, o których mowa na str. 134 tekstu studium;
- **UT**, stanowiące tereny usług turystyki, o których mowa na str. 132 tekstu studium;
- **US**, przy czym brak takiego terenu zarówno w części tekstowej, jak i graficznej studium poza zapisami zamieszczonymi w Tabeli 24;
- **UO**, przy czym brak takiego terenu zarówno w części tekstowej, jak i graficznej studium poza zapisami zamieszczonymi w Tabeli 24;
- **UP**, stanowiące tereny wydzielonych usług publicznych, o których mowa na str. 132 tekstu studium;
- **UK**, przy czym brak takiego terenu zarówno w części tekstowej, jak i graficznej studium poza zapisami zamieszczonymi w Tabeli 24.

Powyższe oznacza, iż w bilansie tym nie uwzględniono możliwości realizacji siedlisk rolniczych, w ramach terenów rolnych, oznaczonych symbolem R, a także lokalizacji mieszkań w zabudowie zagrodowej na terenach AG-R (tereny rolniczej aktywności gospodarczej), oraz lokalizacji mieszkań dla właścicieli i mieszkań służbowych na terenach AG (tereny aktywności gospodarczej). Uwzględniono z kolei tereny: UK, UO i US, które nie występują w pozostałej części tekstu studium, jak również tereny te nie występują na rysunku przedstawiającym kierunki rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż do terenów osadniczych zaliczono również tereny cmentarzy.

Należy również podkreślić, iż przedstawiony na str. 136 i 137 tekstu studium, w ramach Tabeli 17, bilans terenu jest niezgodny z bilansem przedstawionym w Tabeli 24 na str. 226 – 229. Z zestawienia powierzchni terenów osadniczych, zawartych w Tabeli 17 wynika, iż zajmują one powierzchnię 730,11 ha, podczas gdy w Tabeli 24 już tylko 706,96 ha.

Niezgodność ww. części tekstu studium dotyczy również powierzchni terenów:

- rolnych, które zgodnie z Tabelą 17 zajmują 12020,79 ha, zaś w Tabeli 24, już 12451,25 ha;
- leśnych, które zgodnie z Tabelą 17 zajmują 2816,42 ha, zaś w Tabeli 24, już 3228,81 ha;
- komunikacji, które zgodnie z Tabelą 17 zajmują 415,63 ha, zaś w Tabeli 24, jedynie 372,28 ha.

W tej sytuacji uznać należy, iż przedstawiony w części tekstowej studium, bilans terenów, nie dość, że odnosi się jedynie do ustaleń studium, poprzez porównanie powierzchni niektórych terenów obecnego dokumentu z tym z roku 1999, zamiast przedstawienia bilansu odnoszącego się do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, rozumianej jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p., to jeszcze nie uwzględnia on wszystkich funkcji terenu, zaś bilanse znajdujące się w różnej części tekstu studium zawierają różniące się w sposób zasadniczy dane, co stanowi o sprzeczności ustaleń poszczególnych części uchwały.

Na potwierdzenie owych sprzeczności wskazać należy np. na zapisy zawarte na str. 137 załącznika nr 1 do uchwały, z których wynika, że: „*W oparciu o powyższy bilans (Tabela 17) terenu określono potencjalną pojemność terenów mieszkaniowych wskazanych w Studium. Wartość ta o 16% przekracza obecną liczbę ludności, oraz o 33% tę prognozowaną w 2030 roku.*”, podczas gdy zgodnie z prognozą demograficzną, zamieszczoną na str. 223, liczba ludności w Gminie Repki spadnie do 5000 mieszkańców, zaś szacowana chłonność terenów o w pełni wykształconej strukturze przestrzennej wynosi 11151 osób (*vide* str. 225 tekstu studium). Tak wyliczona

chłonność w stosunku do prognoz demograficznych oznacza przeszacowanie terenów osadniczych w stosunku do prognoz demograficznych o 123% nie zaś na poziomie 33%. Ponadto, o czym mowa we wcześniejszej części rozstrzygnięcia, w studium faktycznie nie określono zapotrzebowania, o którym mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu ponownie wskazać należy, iż w przypadku, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a także na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, poza taką strukturą. Jedynie w przypadku gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza ww. obszarami, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu. Brak określenia zapotrzebowania, a także sporządzenie bilansu terenu niezgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. uniemożliwia określenie kierunków rozwoju przestrzennego, spełniających powyższe wymagania, w odniesieniu do kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru podkreśla, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych terenów, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Repki było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę. Dopiero wykonane w sposób spełniający warunki ustawowe: analizy, bilanse terenów przeznaczonych pod zabudowę, określenie zapotrzebowania na nową zabudowę, a także jednoznacznie określone możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej służących realizacji zadań własnych gminy, stanowić może podstawę do określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy (*vide* art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). Braki w powyższym zakresie należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Nie sposób zgodzić się z twierdzeniami Rady Gminy Repki przedstawionymi w piśmie z dnia 7 września 2016 r. znak: RGO.0001.24.2016, stanowiącymi odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, zamieszczonymi na str. 2 tegoż pisma. Ustawodawca w sposób precyzyjny określił zasady sporządzania bilansu w tym określania zapotrzebowania i chłonności. Tymczasem samo studium, jak również udzielona odpowiedź jest pełna sprzecznych i wykluczających się ustaleń, twierdzeń i sformułowań. Prezentowane w studium dane bilansowe są odmienne i wykluczają się wzajemnie, o czym mowa w niniejszym uzasadnieniu. Z pisma Rady Gminy Repki wynika z kolei, iż *„analiza funkcjonalno-przestrzenna wykazała, że zasięg terenów wskazanych w studium z 1999 r., na cele osadnicze (MU oraz M) jest tożsamy z zasięgiem obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Stąd na potrzeby kwestionowanej analizy posłużono się „starym” studium. Dodatkowo, celem wykazania racjonalności prowadzonej polityki przestrzennej przez Gminę Repki policzono bilans także dla innych funkcji, działanie to miało charakter informacyjny. Jednocześnie wskazuje się, że celem uczytelnienia treści studium, dla terenów osadniczych, które de facto uznać należy za obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, chłonność wyrażono także liczbą mieszkańców. Zbiorcze wyniki obliczeń zawarto na str. 225. Do ich prezentacji wykorzystano metodę odwróconą, w której*

wskazano powierzchnię terenu możliwą do zabudowy, a więc do dogęszczenia, wyrażoną w %. Jednocześnie podano dane liczbowe umożliwiające oszacowanie danych w ha.”.

Z cytowanego powyżej stanowiska organu uchwałodawczego jednoznacznie wynika, iż:

- wszelkie bilanse wykonano w oparciu o ustalenia studium;
- przedstawione w studium wyliczenia określone, jako *chłonność* dotyczą faktycznie zasięgu obszarów funkcjonalnych MU i M według studium z roku 1999, nie zaś chłonności rozumianej, jako możliwość lokalizowania nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, w podziale na funkcje zabudowy;
- bagatelizowany jest fakt, obowiązku wyznaczenia chłonności w podziale na poszczególne funkcje zabudowy;
- dane zestawione w Tabeli 24 są danymi z projektu studium z roku 2015, nie zaś danymi pochodzącymi z ostatecznie przyjętego dokumentu, przy czym takie stanowisko stoi z kolei w sprzeczności z materiałami źródłowymi służącymi sporządzeniu aneksu nr 5 tj. *Bilansu terenów funkcjonalnych na potrzeby opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Repki*, o których mowa na str. 222, które wskazują, iż podstawą do sporządzenia bilansu był projekt studium w wersji z roku 2016;
- nie jest wiadomym dlaczego oraz jaki ostatecznie wskaźnik przyjęty został do założenia, iż *20% z wolnych terenów może nie być nigdy zabudowana*, podczas gdy w ustaleniach studium pojawia się wskaźnik 10 i 20%, zaś we wzorze, który posłużył za podstawę dokonywanych wyliczeń przyjęto wskaźnik na poziomie 60 i 70%.

Stanowisko zaprezentowane w piśmie Rady Gminy Repki potwierdza jedynie zarzuty oraz naruszenia wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisów, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

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

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

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów

studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W studium określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d: a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;*”.

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

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

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

Tymczasem zgodnie z pkt 4 tekstu studium pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone z zabudowy* (str. 139) zawarto następujące stwierdzenia: „*Studium sugeruje przyjęcie następujących wskaźników dotyczących zagospodarowania terenów przeznaczonych do zainwestowania: ▫ maksymalną wysokość nowej zabudowy, ▫ minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnych, ▫ minimalną powierzchnię działki budowlanej. Wartości tych wskaźników odnoszą się do nowej zabudowy i winny być doprecyzowane na etapie opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z dopuszczeniem w uzasadnionych przypadkach odstępstw od wartości zaproponowanych w studium. Wskaźniki te mają charakter postulatywny. Maksymalna wysokość zabudowy dotyczy głównej bryły budynków, dopuszcza się przekroczenie wysokości w przypadkach uzasadnionych względami technicznymi lub funkcjonalnymi niezbędnymi do właściwego funkcjonowania zabudowy. Uszczegółowienie tego wskaźnika oraz wskazanie lokalnych dominat wysokościowych należy określić w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*”.

Z cytowanych powyżej ustaleń studium wynika, iż studium nie określa jakichkolwiek minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem studium jedynie sugeruje

przyjęcie takich wskaźników, dodatkowo z *dopuszczeniem stosowania odstępstw* od wartości w nich przyjętych, a łącznie każdy z nich ma jedynie charakter *postulatywny*, czy też *proponowany*.

Znamiennym jest również to, iż w przypadku ustaleń dla poszczególnych stref funkcjonalno - przestrzennych ponownie wskazuje się na ich nienormatywny charakter, co oznacza, iż przedmiotowe zapisy nie stanowią wytycznych do sporządzanych na ich podstawie planów miejscowych, trudno bowiem mówić o ich wiążącym charakterze, wobec cytowanych powyżej zapisów, bądź sformułowań typu: „*W zakresie mieszkalnictwa Studium ustala: (...) „sugerowany minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej (...)”* (tekst studium str. 139).

Nie sposób zgodzić się z twierdzeniami Rady Gminy Repki przedstawionymi w piśmie z dnia 7 września 2016 r. znak: RGO.0001.24.2016, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, iż „*W odniesieniu do wymogów określonych w art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. poprzez wskaźniki „postulatywne” należy rozumieć wskaźniki uśrednione. Wskazuje na to możliwość odstępstw od nich (w przeciwnym razie, gdyby miały być one niewiążące, nie byłoby konieczności wskazywania odstępstw).*”, bowiem oprócz *postulatywnego* charakteru ww. wskaźników, jednoznacznie wskazuje się, iż są one jedynie *sugerowane*, a więc nie mają wiążącego charakteru.

W konsekwencji brak określenia minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych oznacza, iż studium zostało podjęte z naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.

Na temat zaleceń i postulatów w zakresie parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu zawartych w studium w sposób jednooczny wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w swym wyroku z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 727/14 w którym stwierdził, że: „*Zdaniem Sądu zamieszczenie w rozdziale 17.3 w ust. 1 pkt 9, w ust. 2 pkt 8 i w ust. 3 pkt 9 zaleceń co do minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek świadczy o tym, że w zamyśle rady gminy dyspozycja ta ma charakter wyłącznie zalecenia, a tym samym nie spełnia wymogu ustaleń studium, przez co nie można mówić o jej wiążącym charakterze w stosunku do sporządzanych na jego podstawie planach miejscowych. Podobne uwagi odnoszą się analogicznie do innych zaleceń zamieszczonych w zaskarżonym studium dotyczących takich wskaźników jak: ilość kondygnacji zabudowy, intensywności zabudowy, udziału powierzchni biologicznie czynnej na działkach budowlanych, maksymalnej wysokości nowej zabudowy, ilości miejsc postojowych oraz powierzchni zabudowy. W tych przypadkach również nie można mówić o wiążącym charakterze tych zapisów studyjnych w stosunku do przyszłych planów miejscowych, gdyż z kontekstu treści tego studium, jak też z wyjaśnień gminy przedstawionych w odpowiedzi na skargę, wynika niezbicie, iż wskazane tam minimalne wskaźniki mają charakter nieobowiązkowych zaleceń.*” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru wskazuje, iż także w innych ustaleniach studium zawarto sprzeczne ze sobą ustalenia. Powyższe dotyczy:

- zaliczenia terenów górniczych do obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; wbrew stanowisku zawartemu w piśmie z dnia 7 września 2016 r., iż: „*W odniesieniu do terenów górniczych nie wskazano, że obowiązkowe jest sporządzenie dla nich planu miejscowego - ale że nastąpi to „zgodnie z przepisami odrębnymi”* (aktualnie nie ma takiego obowiązku w ustawie Prawo geologiczne i górnicze). Z zapisu na s. 165 wynika również, że aktualnie nie ma w gminie Repki takich wyznaczonych terenów.”, już sam fakt umieszczenia terenów górniczych w Rozdziale 11.1 pn. Obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, świadczy o takim ich zaliczeniu przez Radę

Gminy Repki, pomimo braku przepisu odrębnego, który wskazywałby na to, iż dla terenów górniczych istnieje taki obowiązek; w doktrynie przyjmuje się, że aktualny system planowania przestrzennego oparty jest na zasadzie fakultatywności planowania miejscowego (por.: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, art. 14, Nb 3; M. Szewczyk (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012, s. 100); z kolei z art. 14 ust. 7 ustawy o p.z.p. jednoznacznie wynika, że stanowiący wyjątek od tej zasady obowiązek sporządzenia planu miejscowego powstaje tylko wówczas, gdy przewiduje go przepis odrębny i regulacji tych, z uwagi na ich wyjątkowy charakter, nie można interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*);

- sprzecznych ustaleń dotyczących wprowadzonych zakazów w obrębie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, zawartych w Rozdziale 4.10 (str. 143), w kontekście ustaleń o których mowa w rozdziale 4.5 (str. 141), w ramach którego zakaz zabudowy obowiązuje jedynie dla zabudowy o charakterze mieszkaniowym; z ustaleń Rozdziału 4.5 wynika zatem, iż pozostałe funkcje mogą być realizowane, również na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, skoro „*wolny od zabudowy o charakterze mieszkaniowym pozostaje*” jedynie obszar w dolinie rzeki Bug;
- ustaleń zawartych w rozdziale: 3.2.2 (załącznik nr 1, str. 130); 3.2.4 (załącznik nr 1, str. 130 i 131); 3.2.7 (załącznik nr 1, str. 131); 3.2.8 (załącznik nr 1, str. 132); 3.3.1 (załącznik nr 1, str. 135) w kontekście odwołania się do ograniczeń zawartych w **rozdziale 2.3**, którego brak jest w studium; z wyjaśnień udzielonych przez Radę Gminy Repki (pismo z dnia 7 września 2016 r. znak: RGO.0001.24.2016) wynika, iż „*Odwołanie do rozdziału 2.3, usuniętego w czasie edycji, jest błędem redakcyjnym. Wobec braku takiego rozdziału odwołanie to nie wpływa na treść przepisów, w których jest przywoływany*”; organ nadzoru wskazuje, iż w piśmie tym nie tylko nie wskazano, kiedy nastąpiła edycja przedmiotowego rozdziału, ale również jaka była jego pierwotna treść; w tej sytuacji uznać należy, iż nie jest wiadomym jakie ograniczenia, mają obowiązywać w poszczególnych strefach funkcjonalnych i jaki to ma wpływ na bilanse terenów, w szczególności wobec faktu, iż odwołanie do przedmiotowych ograniczeń dotyczy większości jednostek funkcjonalnych;
- ustaleń części tekstowej studium, w tym zawartych w ramach Rozdziału 3.2.1, 3.2.5, 3.3.1, 3.4, 4.1, gdzie tereny wielofunkcyjne zabudowy mieszkaniowo – usługowej oznaczono symbolem M/U, którego brak jest na rysunku studium; z kolei na rysunku studium tereny wielofunkcyjne zabudowy mieszkaniowo – usługowej oznaczono symbolem MU;
- zawarto szereg błędów w zakresie zobowiązań finansowych gminy wnikających z przyjętych rozwiązań przestrzennych, np. w zakresie określenia kosztów budowy wodociągów (załącznik nr 1 do uchwały, str. 219), które mają wynieść 550 – 640 zł za 2,5 – 3 km.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z uwagi na naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 i 6, art. 10 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p., co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania

procedury planistycznej na podstawie uchwały Nr XL/237/2014 Rady Gminy Repki z dnia 16 kwietnia 2014 r. i dostosowania zapisów studium do obowiązujących przepisów prawa.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVII/122/2016 Rady Gminy Repki z dnia 10 sierpnia 2016 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Repki”, 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

Zbigniew Sipiera