



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 stycznia 2017 r.

LEX-I.4131.257.2016.MO

Rada Gminy w Lubowidzu
ul. Zielona 10
09 – 304 Lubowidz

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 i 1579)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 179/XXXII/2016 Rady Gminy w Lubowidzu z dnia 6 grudnia 2016 r. w sprawie: *uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubowidz.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 grudnia 2016 r. Rada Gminy w Lubowidzu podjęła uchwałę Nr 179/XXXII/2016 w sprawie: *uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubowidz.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 12 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 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 łąd 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 w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu.

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 przesądzenia 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 dokonując zmian w 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) formułuje 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.”.

W tym miejscu podkreślić należy, iż zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p. „W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: (...) 7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności: a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, b) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego, c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;”.

W załączniku nr 1 do uchwały, stanowiącym tekst Studium: Część I – Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubowidz – w formie tekstowej i graficznej, Rozdział 7 pn. Uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, zawarto pktpkt:

- a) pn. *Analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne*” (str. 77 – 103);
- b) pn. *Prognozy demograficzne w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego* (str. 103 – 108);
- c) pn. *Możliwości finansowania wykonania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy* (str. 108 – 112);
- d) pn. *Bilans terenów pod zabudowę* (str. 112 – 125).

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy zapisów zawartych w Rozdziale 7 wynika, iż ustalenia te naruszają wprost dyspozycję art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p., obligującą do uwzględniania uwarunkowań wynikach w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy. Przede wszystkim wskazać należy, iż obligatoryjnym elementem studium jest uwzględnienie prognoz demograficznych danej gminy. Tymczasem z ustaleń zawartych w Części I, Rozdział 7 pkt b wynika, że zamiast prognozy demograficznej dla Gminy Lubowidz przedstawiono prognozę demograficzną dla powiatu żuromińskiego – Wykresy: 9, 10, 11 (str. 104 – 105).

Organ nadzoru nie kwestionuje możliwości posługiwania się prognozami demograficznymi dla obszaru powiatu w sposób pomocniczy, jednakże dane te nie mogą w pełni zastępować prognoz demograficznych gminy, bowiem ustawodawca w cytowanych powyżej przepisach nie przewidział takiej możliwości.

Wskazać przy tym należy, iż Wykres 8 pn. *Udział ludności Gminy Lubowidz w powiecie żuromińskim w latach 1995, 2000, 2005, 2010, 2014* (str. 104), zawiera jedynie dane historyczne i nie odnoszące się zdarzeń przyszłych. Mogą być one tylko danymi wyjściowymi dla wszelkich prognoz w tym zakresie. Natomiast prognoza oznacza projekcję zdarzeń przyszłych, a więc przewidywanie zdarzeń, które dopiero mają zajść.

Organ nadzoru wskazuje, iż uwzględnienie w studium prognozy demograficznej dla danej gminy wynika wprost z dyspozycji:

- art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p.;
- art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy o p.z.p.;
- art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.;
- art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Brak uwzględnienia prognoz demograficznych dla gminy oznacza tym samym sporządzenie bilansu terenu, a także maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, niezgodnie z wymaganiami stawianymi przez ustawodawcę w przywołanych powyżej przepisach. Konsekwencją takiego działania jest naruszające przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. określenie 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.

Z cytowanych, we wcześniejszej części uzasadnienia, przepisów art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. jednoznacznie wynika, iż w celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy w skali gminy:

- określić maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę;
- dokonać oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa;
- dokonać oceny chłonności 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.

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.

Dokonana przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały wskazuje, iż kwestie dotyczące bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę zawarte zostały w uwarunkowaniach, w ramach Rozdziału 7 pn. *Uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy*, pkt d pn. *Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę* – załącznik nr 1 do uchwały (str. 112 – 125), przy czym bilans ten sporządzony został z naruszeniem art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p.

Przede wszystkim wskazać należy, iż w studium nie dokonano oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej.

W powyższych ustaleniach Studium dokonano wyłącznie oceny chłonności:

- obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, w podziale na funkcje zabudowy: mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej oraz produkcyjnej, składowej, magazynowej i usługowej (str. 113 – 122);
- pozostale części obszarów gminy, w podziale na funkcje zabudowy: mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej oraz produkcyjnej, składowej, magazynowej i usługowej (str. 122 – 123).

Studium zawiera sprzeczne informacje dotyczące obowiązywania na terenie gminy Lubowidz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- Części I, Rozdziale 2 pn. *Uwarunkowania wynikające ze stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony*, w brzmieniu: „Gmina Lubowidz posiada 2 opracowane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, do których należą:”
 - Uchwała nr 12/IV/98 Rady Gminy Lubowidz z dnia 10 grudnia 1998 r. w sprawie zmiany Miejsowego Planu Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego gminy Lubowidz w miejscowościach: Lubowidz, Mlecówka, Osówka, Przerodki, Straszewy, Zatorowizna, Zdrojki i Zieluń,
 - Uchwała 107/XXIII/2000 Rady Gminy Lubowidz z dnia 08 grudnia 2000 r. w sprawie zmiany Miejsowego Planu Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego gminy Lubowidz w miejscowościach: Cieszki, Galumin, Lubowidz, Osówka, Przerodki, Ruda, Wronka i Zieluń,

- Uchwała nr 8/III/2010 Rady Gminy Lubowidz z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie Miejsowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego części miejscowości Galumin – tereny eksploatacji surowców mineralnych,
 - Uchwała nr 136/XXII/2009 Rady Gminy Lubowidz z dnia 18 maja 2009 r. w sprawie Miejsowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego części miejscowości Osówka, Żelaźnia i Lubowidz.” (str. 15);
- Części I, Rozdziale 7 pn. Uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, „**Gospodarowanie przestrzenią** Szczególnie istotną rolę na rozwój gminy odgrywa polityka przestrzenna. Na szczeblu gminnym instrumentem, dzięki któremu możliwe jest efektywne wykorzystanie przestrzeni i zarządzanie nią, są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W Gminie Lubowidz aktualnie nie obowiązuje żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Głównym narzędziem wykorzystywanym w gminie są decyzje o warunkach zabudowy oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. (...) Korzyścią dla ładu przestrzennego Gminy Lubowidz byłoby przystąpienie do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rozwój zabudowy w gminie opiera się o wydawane decyzje, które powinny być jedynie uzupełnieniem miejscowych planów, a nie je zastępować. Duża liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy, przy braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest zagrożeniem ładu przestrzennego, a w konsekwencji - zagospodarowania gminy. W przypadku Gminy Lubowidz, gdzie nie uchwalono żadnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego rolę decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego należy ocenić jednak pozytywnie. Przy uwzględnieniu wszystkich uwarunkowań związanych z możliwościami finansowymi gminy i długim czasem uchwalania planów miejscowych - mimo wszystko w pełni zasadne jest wydawanie decyzji, które stymulują rozwój gospodarczy i społeczny.” (str. 81 – 82).

Zgodnie z informacjami uzyskanymi drogą telefoniczną z Gminy Lubowidz, na terenie gminy obowiązują 4 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, wymienione na str. 15 Części I, Rozdziale 2 tekstu Studium. Przy czym należy wskazać, iż w powyższych ustaleniach błędnie zaliczono uchwały: nr 12/IV/98 i nr 107/XXIII/2000 do planów miejscowych uchwalonych na podstawie ustawy o p.z.p. Data podjęcia tych uchwał wskazuje, że zostały one uchwalone na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o p.z.p.

W związku z obowiązywaniem na terenie gminy Lubowidz powyższych planów miejscowych, w Studium winna być dokonana ocena chłonności obszarów przeznaczonych pod zabudowę, objętych tymi planami, innych niż obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej. Z wykonanej oceny chłonności pozostajej części obszarów gminy, w podziale na funkcje zabudowy: mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej oraz produkcyjnej, składowej, magazynowej i usługowej (str. 122 – 123), nie wynika, że odniesiona ona została do obszarów przeznaczonych w powyższych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę.

Brak wykonania powyższej oceny chłonności tych obszarów stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania Studium, o których mowa w **art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d** oraz **ust. 5 pkt 3** ustawy o p.z.p. Powyższy brak wskazuje również, że wykonany bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, nie w pełni spełnia dyspozycji **art. 10 ust. 5** ustawy o p.z.p. Tym samym bilans ten nie może stanowić podstawy do określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, o których mowa w **art. 10 ust. 2 pkt 1** ustawy o p.z.p.

Z analizy załącznika nr 1 do uchwały, przedstawiającego w formie graficznej uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubowidz oraz załącznika nr 2 do uchwały, stanowiącego rysunek Studium przedstawiający kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubowidz wynika, że pod nową zabudowę wyznaczono tereny znajdujące się poza wyznaczonymi

obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, stanowiące tereny rolne, a więc niezabudowane, nieurządzone i nieuzbrojone. Powyższe dotyczy m.in. obszarów położonych w miejscowościach: Lubowidz, Cieszki, Bądzyn, Zieluń.

Z ustaleń zawartych w Części II, Rozdziale 5 pn. *Kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej* wynika, że w zakresie:

- komunikacji drogowej: „*Generalnie dla całości obszaru Gminy Lubowidz „studium” postuluje poprawę obsługi komunikacyjnej oraz powiązań zewnętrznych i wewnętrznych gminy. W studium określa się zasady ukształtowania spójnego, hierarchicznego układu powiązań komunikacyjnych, opartych o system dróg: wojewódzkich, powiatowych i gminnych, wzajemnie współdziałających w powiązaniach zewnętrznych gminy i obsłudze wewnętrznej. Parametry dróg wewnętrznych (niepublicznych) wykorzystywanych dla ruchu pojazdów i pieszych, dostosowuje się do potrzeb ruchowych i technicznych. Ich zadaniem jest uzupełnianie obsługi komunikacyjnej w gminie, szczególnie w obszarach rolnych, w obszarach zabudowy rozproszonej oraz w bezpośredniej obsłudze terenów zabudowy. Zakłada się wydzielenie dla nich pasów technicznych, o szerokościach dostosowanych do potrzeb i nie mniejszych niż wynika to z przepisów technicznych i przeciwpożarowych. W studium wskazano także potrzebę realizacji tras i ścieżek rowerowych, w nawiązaniu do dróg publicznych istniejących i projektowanych.*” (str. 34);
- zaopatrzenia w wodę: „*W zależności od tempa rozwoju przestrzennego gminy, dla zachowania odpowiednich ciśnień w sieci przewiduje się realizację kolejnych odcinków sieci wodociągowej. Dla terenów rozwojowych przewiduje się lokalizację sieci wodociągowej o średnicach wynikających z odpowiednich norm, przepisów i standardów, przy czym lokalizacja tych tras powinna być przewidziana w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ponadto do zadań służących poprawie jakości zaopatrzenia gminy w wodę należy: (...) kontynuacja budowy sieci wodociągowej na terenie nadal nieuzbrojonym;*” (str. 35);
- odprowadzenia ścieków: „*Bardzo ważnym zadaniem jest rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej i deszczowej w celu ochrony gleby i wód podziemnych przed skażeniem lokalnymi szambami oraz poprawy warunków sanitarnych mieszkańców. Dla obszarów istniejącej i projektowanej zabudowy zakłada się konieczność budowy kanalizacji sanitarnej i deszczowej z włączeniem jej do istniejącego i projektowanego układu. Należy zaplanować kanalizację rozdzielczą ułożoną w pasach rozgraniczających dróg, których przebieg będzie dostosowany do projektowanego układu komunikacyjnego oraz do planowanej zabudowy.*” (str. 35);
- elektroenergetyki: „*Zakłada się, że wraz z rozwojem nowoprojektowanych terenów zabudowy mieszkaniowej i terenów aktywności gospodarczej, dla pokrycia zapotrzebowania na energię elektryczną niezbędna będzie modernizacja i rozbudowa istniejącej sieci elektroenergetycznej. (...) Ponadto w omawianym zakresie należy podjąć następujące działania: • konieczność modernizacji i rozbudowy sieci średnich i niskich napięć (m.in. wymiana przewodów na głównych liniach na nowe o większych przekrojach), • realizacja sieci i przyłączy kablowych, • rozbudowa systemu stacji transformatorowych 15/0,4 kV.*” (str. 35 – 36);
- wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych: „*Odnawialne źródła energii winne stanowić istotny udział w bilansie energetycznym gminy. (...) Do źródeł energii odnawialnej, które potencjalnie można wykorzystać w gminie zalicza się: 1) energię wiatru, 2) energię słoneczną, 4) biomasę, 5) gaz wysypiskowy, gaz z oczyszczalni ścieków, inne rodzaje biogazu, 6) energię cieplną nagromadzoną w środowisku 7) konwencjonalną energię wodną. Na terenie gminy Lubowidz zlokalizowane są 4 elektrownie wiatrowe, których lokalizację przedstawiono na rysunku studium (załącznik nr 2).*” (str. 36); Z załącznika graficznego nr 2 wynika także, iż na terenie gminy projektowane są ponadto 4 elektrownie wiatrowe, o czym brak ustaleń w tej części tekstu Studium;

- gazownictwa: „Należy opracować koncepcję programowej gazyfikacji gminy w oparciu o planowaną w Lubowidzu gazową stację redukcyjno-pomiarową, która będzie zrealizowana w pierwszym etapie łącznie z zasilającym ją gazociągiem wysokiego ciśnienia DN 100 w ramach programu gazyfikacji miast i gmin północnego Mazowsza. W drugim etapie gazyfikacji gminy - planowana jest realizacja sieci rozdzielczej średniego ciśnienia do odbiorów, zgodnie z opracowaną wcześniej koncepcją.” (str. 37);
- ciepłownictwa: „Rozwój ciepłownictwa powinien uwzględniać rozwój urbanistyczny gminy, jak i również wiele innych czynników takich jak polityka ekologiczna państwa, ceny nośników energii, ochrona środowiska (w tym likwidacja kotłowni węglowych), zmniejszenie energii związanej z postepem technicznym.” (str. 37);
- telekomunikacji: „W zakresie telekomunikacji przewiduje się dalszą rozbudowę sieci telekomunikacyjnych zarówno w formie tradycyjnej jak i wykorzystując nowe technologie, postuluje się rozbudowę i modernizację infrastruktury światłowodowej i objęcie całej gminy zintegrowanym systemem połączonym z systemami sieci wojewódzkiej i krajowej z zachowaniem w lokalizacji wymogów ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Ustala się rozwój systemów telekomunikacyjnych i teleinformatycznych przewodowych i bezprzewodowych stosownie do zapotrzebowania na usługi telekomunikacyjne i teleinformatyczne w gminie i regionie.” (str. 38);
- gospodarki odpadami: „Priorytetowe działania powinny obejmować: • systematyczne zwiększanie poziomu odzysku i recyklingu odpadów komunalnych; • budowę instalacji do odzysku i utylizacji odpadów medycznych, przemysłowych i komunalnych; • utworzenie punktów gromadzenia odpadów problemowych w celu wydzielenia odpadów niebezpiecznych i wielkogabarytowych ze strumienia odpadów komunalnych; Lokalizacja instalacji do odzysku i utylizacji odpadów komunalnych powinna być przesądzona na etapie sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.” (str. 39).

Ustawodawca nowelizując ustawę o p.z.p., poprzez dodanie **art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6** ustawy o p.z.p. nałożył obowiązek określenia potrzeb inwestycyjnych gminy wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy, a także możliwości jej finansowania. Co więcej ustawodawca w art. 10 ust. 5 pkt 6 ustawy o p.z.p., nałożył obowiązek dokonania zmian projektu studium w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne przekraczają możliwości ich finansowania.

Z ustaleń zawartych w Części I, Rozdział I, pkt c pn. *Możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy* wynika, że w Studium dokonano analizy:

- dochodów i wydatków gminy według rodzajów w 2014 r. (vide Wykres 14, str. 108),
- wskaźników budżetowych w gminie Lubowidz w latach 2012 – 2014 (vide Tabela 25, str. 110) oraz przedstawiono:
- istotne zadania inwestycyjne gminy na 2016 r., dotyczące infrastruktury technicznej wraz z planowanymi kwotami na ich realizację (str. 110 – 111);
- inwestycje znajdujące się w wieloletnim planie inwestycyjnym gminy, dotyczące lat 2008 – 2012 (str. 111 – 112).

Powyższe oznacza, iż nie dokonano zarówno oceny faktycznych potrzeb realizacji systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a tym samym nie wskazano możliwości jej finansowania dla terenów rozwojowych miasta, a więc terenów objętych dokonywaną zmianą studium. W studium jedynie wskazano, iż „Gmina Lubowidz na zadania inwestycyjne planuje wydać w roku budżetowym 2016 – 343 235 zł.” (str. 111).

W tej sytuacji uznać należy, iż podejmując przedmiotową uchwałę doszło do naruszenia: art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 i 6, 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż dopiero prawidłowo wykonane: analizy, prognozy demograficzne, bilanse terenów przeznaczonych pod 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 ulega 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 organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

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

dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;”.

Stosownie do wymogów rozporządzenia 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 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).

W załączniku Nr 1 tj. w tekście Studium, w Części II pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubowidz*, Rozdziale 2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy* ustalono, że „***W obszarze gminy wyróżniono następujące obszary funkcjonalne:***

- *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,*
- *tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej,*
- *tereny zabudowy zagrodowej,*
- *tereny zabudowy usługowej,*
- *tereny zabudowy produkcyjnej, składowej, magazynowej i usługowej,*
- *tereny zabudowy rekreacyjnej,*
- *tereny zieleni urządzonej,*
- *tereny infrastruktury technicznej,*
- *tereny rolne,*
- *tereny cmentarzy,*
- *tereny lasów,*
- *tereny wód powierzchniowych.”.*

W Części II, w Rozdziale 2, pkt 2.2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania w poszczególnych terenach funkcjonalnych*, przyjęto generalne wytyczne do uwzględnienia w planach miejscowych.

Z analizy tej części Studium wynika, że w ramach wytycznych do uwzględnienia w planach miejscowych, dla wyróżnionych w obszarze gminy obszarów funkcjonalnych, na których planowana jest zabudowa: mieszkaniowa, jednorodzinna, mieszkaniowa wielorodzinna, zagrodowa, usługowa, produkcyjna, składowa, magazynowa, usługowa i rekreacyjna, nie przyjęto parametrów określających **maksymalną wysokość** zabudowy dopuszczonej na tych terenach. Przy czym, należy wskazać, że dla terenów zabudowy usługowej, wytyczne do planów

miejscowych, w zakresie wskaźników i zasad zagospodarowania terenu są tylko **propozycjami**. Natomiast wysokość projektowanej zabudowy usługowej odniesiono do ilości kondygnacji, bez wliczania obiektów magazynowych. (pkt 2.2.4, str. 12).

Organ nadzoru wskazuje, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar w znaczeniu określenia metrycznego, zaś jej ustalenie za pomocą ilości kondygnacji jest niewystarczające, bowiem wymiar kondygnacji może być różny (w znaczeniu zależny, np. od realizowanej funkcji). Ustalenie wysokości zabudowy za pomocą ilości kondygnacji może stanowić tylko określenie dodatkowe i pomocnicze, bowiem nie precyzuje ono w jednoznaczny sposób wysokości zabudowy, która powinna być uwzględniona w planach miejscowych.

Powyższe oznacza, że 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.

Ponadto z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że Studium zawiera liczne błędy oraz sprzeczne informacje zawarte w różnych jego częściach, dotyczące np.:

- powierzchni obszaru gminy:
 - zgodnie z Wykresem 1 pn. *Powierzchnia miast i gmin położonych w powiecie żuromińskim*, gmina wiejska Lubowidz zajmuje powierzchnię 133 km² (Część I, Rozdział 1, str. 11);
 - podczas gdy, w tekście odnoszącym się do tego wykresu stwierdzono, iż „*Gmina Lubowidz jest największą gminą pod względem wielkości powierzchni wśród gmin powiatu żuromińskiego i zajmuje obszar 192 km², co ukazuje wykres powyżej.*” (Część I, Rozdział 1, str. 11); z Wykresu 1 wynika, że powierzchnię 192 km² posiada gmina Siemiatkowo, a nie gmina Lubowidz;
 - w Tabeli 1 pn. *Struktura użytkowania gruntów w gminie Lubowidz* oraz w tekście odnoszącym się do tej tabeli stwierdzono, że powierzchnia ogólna powierzchnia gminy ma powierzchnię 19083 ha (Część I, Rozdział 1, pkt 1.1, str. 12);
 - według tekstu Studium: „*Gmina Lubowidz obejmuje obszar 19081 ha, (...)*” (Część I, Rozdział 1, pkt 1.1, str. 13);
- powierzchni użytków rolnych:
 - według Tabeli 1 pn. *Struktura użytkowania gruntów w gminie Lubowidz*, użytki rolne zajmują powierzchnię 9407 ha (Część I, Rozdział 1, pkt 1.1, str. 12);
 - podczas gdy, w tekście Studium stwierdzono, iż „*Gmina Lubowidz obejmuje obszar 19081 ha, w którym użytki rolne liczą 11232 ha, (...)*” (Część I, Rozdział 1, pkt 1.1, str. 13);
- powierzchni gruntów pod lasami i zadrzewieniami:
 - według Tabeli 1. pn. *Struktura użytkowania gruntów w gminie Lubowidz* (Część I, Rozdział 1, pkt 1.1, str. 12) oraz Tabeli 2 pn. *Stan geodezyjny i kierunki wykorzystania powierzchni* (Część I, Rozdział 1, pkt 1.1, str. 13), lasy i grunty leśne zajmują powierzchnię 8223 ha;
 - według tekstu Studium: „*Na ogólną powierzchnię gruntów w gminie (19083 ha) składają się (...) lasy i grunty leśne – 8222 ha (...)*” (Część I, Rozdział 1, pkt 1.1, str. 12);
 - według tekstu Studium: „*Gmina Lubowidz obejmuje obszar 19081 ha, w którym grunty pod lasami i zadrzewieniami 6533 ha (...)*” (Część I, Rozdział 1, pkt 1.1, str. 13);
- liczby obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego:
 - według tekstu Studium, gmina Lubowidz posiada 4 plany miejscowe, w tym 2 uchwalone na podstawie ustawy o p.z.p. (Część I, Rozdział 2, str. 15);

- według tekstu Studium: „W Gminie Lubowidz aktualnie nie obowiązuje żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.” (Część I, Rozdział 7, str. 81);
 - według tekstu Studium: „W przypadku Gminy Lubowidz gdzie nie uchwalono żadnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...)” (Część I, Rozdział 7, str. 82);
- łącznej powierzchni działek pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w zapotrzebowaniu na nową zabudowę:
- w tekście Studium zawarto ustalenia w brzmieniu: „łączna powierzchnia działek: 37 działek $\times$ 1500 m² = 555 000 m²”, tj. 55, 5 ha (Część I, Rozdział 7, pkt d, str. 113);
 - podczas, gdy z mnożenia: 37 działek $\times$ 1500 m², wynika, że łączna powierzchnia działek pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną powinna wynosić 55 500 m², tj. 5,55 ha, więc o 499 500 m², tj. 49,95 ha mniej, niż wyliczona w Studium; powyższe wyliczenia wskazują, że łączna powierzchnia działek na nową zabudowę mieszkaniową jednorodzinną została błędnie wyliczona;
- liczby elektrowni wiatrowych:
- w tekście Studium zawarto ustalenia w brzmieniu: „Na terenie gminy Lubowidz zlokalizowane są 4 elektrownie wiatrowe, których lokalizację przedstawiono na rysunku studium (załącznik nr 2)” (Część II, Rozdział 5, pkt 5.4, str. 36);
 - na rysunku Studium, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały, wskazano lokalizację 4 istniejących elektrowni wiatrowych i 4 projektowanych elektrowni wiatrowych, których nie wymieniono w tekście Studium, zarówno w części dotyczącej uwarunkowań, jak i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

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. 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.

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 294/XLVIII/2014 Rady Gminy Lubowidz z dnia 27 czerwca 2014 r. i dostosowania zapisów zmienianego studium do obowiązujących przepisów prawa.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 179/XXXII/2016 Rady Gminy w Lubowidzu z dnia 6 grudnia 2016 r. w sprawie: *uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubowidz*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera