



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 lutego 2017 r.

LEX-I.4131.26.2017.BŁ

Rada Gminy Zabrodzie
ul. Reymonta 51
07 – 230 Zabrodzie

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, 1579 i 1948)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/159/2017 Rady Gminy Zabrodzie z dnia 19 stycznia 2017 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabrodzie”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zabrodzie na sesji w dniu 19 stycznia 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXIX/159/2017 „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabrodzie”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 12 ust. 1, w związku z 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 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.

W odniesieniu do studium jego zawartość (część tekstowa i graficzna) określa art. 9 ust. 2 ustawy o p.z.p., przedmiot (a więc wprowadzone ustalenia) określa art. 10 ust. 1, 2, 2a i 3a ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ww. ustawy oraz w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie studium”, wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p.

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

- art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p. [„W studium określa się w szczególności: (...) 11) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych”]; art. 10 ust. 2 pkt 11, zmieniony przez art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159) z dniem 18 marca 2011r.; przed nowelizacją: [„W studium określa się w szczególności: (...) 11) obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych”];
- art. 88k pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.) [„Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych”] przed nowelizacją, o której mowa wyżej, kwestię tę regulował art. 80 pkt 4 Prawa wodnego [„Ochronę ludzi i mienia przed powodzią oraz suszą realizuje się w szczególności przez: (...) 4) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi”].

Stosownie do dyspozycji art. 88d ust. 1 ustawy Prawo wodne dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, sporządza się **mapy zagrożenia powodziowego**.

W dniu 15 kwietnia 2015 r. na stronach internetowych Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej - <http://mapy.isok.gov.pl/imap/> - zostały opublikowane nowe mapy zagrożenia powodziowego. Jednocześnie mapy te zostały przekazane przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej organom administracji wskazanym w art. 88f ust. 3 ustawy Prawo wodne i jako oficjalne dokumenty planistyczne stanowią podstawę do podejmowania działań związanych z planowaniem przestrzennym i zarządzaniem kryzysowym. Wskazać należy, iż przedmiotowa uchwała w sprawie studium została podjęta po oficjalnym przekazaniu ww. map, a więc ich ustalenia winny być uwzględnione przez Radę Gminy Zabrodzie przy podjęciu tej uchwały, na mocy przywołanych powyżej przepisów.

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku uchwalonego studium, zawierającym kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabrodzie, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały wynika, iż wprowadzicie obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w granicach studium, są zgodne z mapami zagrożenia powodziowego sporządzonymi dla rzeki Bug, to jednak **w granicach tych obszarów wyznaczono jednocześnie tereny rolne, oznaczone symbolem R, na których dopuszczono budowę obiektów budowlanych**, tj. zabudowę zagrodową, podczas gdy, zgodnie z przepisami Prawa wodnego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co do zasady, istnieje zakaz zabudowy.

Stosownie do ustaleń części tekstowej studium, zawartych w ppkt 2.2.3 „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów otwartych”, str. 91, tereny rolne, oznaczone symbolem R to: „(...) grunty rolne, łąki i pastwiska, sady oraz nieużytki, tereny

położone w dolinach rzek: Bug i Fiszor oraz innych mniejszych cieków wodnych. Na terenach oznaczonych na rysunku studium symbolem R obowiązuje zakaz lokalizacji zabudowy (za wyjątkiem zabudowy zagrodowej), w tym także ferm hodowlanych powyżej 60 DJP. (...) W ramach zabudowy zagrodowej, dopuszcza się rozwój agroturystyki, realizację stawów rybnych i innych zbiorników wodnych służących potrzebom rolnictwa.”.*

Kwestie dotyczące możliwości realizacji zabudowy po nowelizacji przepisów Prawa wodnego (z dniem 18 marca 2011 r.), na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynika, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych z wyjątkiem dróg rowerowych; sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk; zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, budową, przebudową lub remontem drogi rowerowej, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie oraz czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego.

Analiza przywołanych powyżej zapisów Prawa wodnego, prowadzi do wniosku, że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, **nie jest możliwa realizacja zabudowy. Wyjątkiem od tej reguły** jest uzyskiwanie **stosownego zwolnienia od takiego zakazu, w drodze indywidualnej decyzji** wydanej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej na etapie projektowania inwestycji (art. 881 ust. 2 Prawa wodnego).

Skoro wolą ustawodawcy jest by, w sposób szczególny, chronić obszary szczególnego zagrożenia powodzią, to nie może pozostać bez ingerencji organu nadzoru fakt, iż w granicach studium, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, wyznacza się tereny pod zabudowę zagrodową, a zatem nie wprowadza się jednoznacznych zakazów wynikających z przepisów Prawa wodnego.

W tym stanie rzeczy ustalenia studium, w zakresie ochrony przed powodzią, uznać należy za sprzeczne z ustawą Prawo wodne, bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy tej ustawy, o której mowa w art. 881, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p., przy czym, nie ma znaczenia okoliczność uzgodnienia projektu studium przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie (Postanowienie Nr 1947/P/NZD/16 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2016 r., znak: NZD/210/1099/2016). W obecnym stanie prawnym brak jest bowiem przesłanek, by można było uznać, iż „pozytywne” uzgodnienie projektu studium, mogło zostać uznane za podstawę wprowadzenia do studium kwestionowanych ustaleń. Trzeba bowiem przyjąć, że spełnienie ustawowego wymogu dokonania stosownych uzgodnień nie może mieć tylko charakteru formalnego, ale musi polegać na merytorycznym sprawdzeniu rozwiązań **przyjętych w projekcie studium** przez organ specjalistyczny w zakresie jego kompetencji określonych w stosownych przepisach. W konsekwencji również na etapie badania legalności podejmowanej uchwały w przedmiocie studium weryfikacji merytorycznej podlegają orzeczenia organów uzgadniających. Zatem pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu studium z właściwym organem, ustalenia studium, dopuszczające do zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne, przez co naruszają ustawową zasadę tworzenia studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, na analogie stanu faktycznego i prawnego, niniejszej sprawy, z prawomocnym orzeczeniem **Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2012 r.** sygn. akt II OSK 1063/12 w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy Nieporęt z dnia 9 czerwca 2011 r. Nr X/46/2011 **w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego**. Mianowicie, Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku przyjął, że z art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne „(...) wyprowadzić należy zakaz m.in. budowy obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, który musi być uwzględniony już na etapie uchwalania studium lub planów miejscowych. Wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania bezpieczeństwa ludzi i mienia. Według art. 10 ust. 1 pkt 6 – w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Natomiast przepis art. 10 ust. 2 pkt 2 i pkt 11 nakłada na organ gminy obowiązek określenia w studium m.in. terenów wyłączonych spod zabudowy oraz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Niewątpliwie więc określenie w studium kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1) nie może kolidować z ustawowymi wymogami z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. Zasadnie zatem uznał Sąd Wojewódzki, że treść studium w części dopuszczającej zabudowę na obszarze zagrożenia powodziowego stanowi naruszenie ww. przepisów. Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że dokonane w Dziale IV pkt 11 studium zastrzeżenia są niewystarczające dla zagwarantowania właściwej ochrony przed powodzią.”.

W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono również m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.07.2012 r., **sygn. akt II OSK 1063/12**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09.06.2014 r., **sygn. akt II OSK 3083/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.07.2014 r., **sygn. akt II OSK 392/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06.09.2013 r. **sygn. akt II OSK 664/13**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.11.2014 r., **sygn. akt II OSK 1530/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 08.01.2015 r., **sygn. akt II OSK 2674/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 25.02.2013 r. **sygn. akt IV SA/Wa 2737/12**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28.02.2013 r., **sygn. akt IV SA/Wa 2595/12**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.04.2013 r., **sygn. akt IV SA/Wa 2895/12**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 09.07.2013 r., **sygn. akt IV SA/Wa 961/13**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27.11.2013 r., **sygn. akt IV SA/Wa 1705/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.02.2014 r., **sygn. akt IV SA/Wa 897/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 07.11.2014 r., **sygn. akt IV**

- SA/Wa 1726/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
– Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 02.12.2014 r., **sygn. akt IV SA/Wa 1942/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto organ nadzoru stwierdza również, iż **poprzez brak wskaźników zagospodarowania terenów rolnych**, na których dopuszcza się zabudowę zagrodową naruszono:

- art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*W studium określa się w szczególności: (...) b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;*”;
- § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie studium, w brzmieniu: „*Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium: (...) 2) 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;*”.

Tereny rolne, oznaczone na rysunku studium symbolem R, mają stanowić tereny otwarte, gdzie wprowadzono ogólny zakaz zabudowy. Niemniej jednak dopuszczenie na przedmiotowych terenach do powstania nowej zabudowy zagrodowej (str. 91 załącznika nr 1 do uchwały), obligowało uchwalodawcę do określenia dla ww. obszarów minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a czego w przedmiotowym studium nie dopełniono.

Organ nadzoru wskazuje również, iż w myśl 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 dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż uchwalając 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.”.*

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.). Tymczasem dokonana przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały wskazuje, iż nie oszacowano chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę na terenach będących poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze

funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, rozumianej jako możliwość lokalizowania na tych obszarach **nowej zabudowy**.

Zgodnie ze studium (str. 20 załącznika nr 1 do uchwały), na terenie Gminy Zabrodzie obowiązują dwa plany miejscowe:

- uchwała Nr V/12/98 Rady Gminy Zabrodzie z dnia 10 grudnia 1998 r. „w sprawie zmian w miejscowym ogólnym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Zabrodzie”;
- uchwała Nr XXXVI/134/2002 Rady Gminy Zabrodzie z dnia 29 sierpnia 2002 r. „w sprawie uchwalenia zmian miejscowego ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zabrodzie.”.

Uchwałodawca był zobligowany do oszacowania możliwości lokalizowania **nowej zabudowy** na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę na terenach będących poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, w myśl art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p.. W ustaleniach studium (str. 96, ppkt 2.3.3 „Chłonność wynikająca z obowiązujących planów miejscowych”), znalazło się jedynie stwierdzenie: „We wszystkich obowiązujących planach miejscowych w gminie Zabrodzie, pod zabudowę mieszkaniową wskazano jedynie 171,6 ha gruntu. Powierzchnia terenów wskazanych w planach miejscowych położonych poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych wynosi około 51 hektarów, czyli około 2,98 tys M^2 powierzchni użytkowej. Pod zabudowę usługowo – produkcyjną przeznaczono jedynie około 3,2 hektarów czyli 0,14 tys. M^2 powierzchni użytkowej, natomiast pod zabudowę letniskową wskazanych zostało około 257 ha. Biorąc pod uwagę powierzchnię gminy, wynoszącą ponad 9200 ha, wartości te wskazują na fakt, że ustalenia planów miejscowych pokrywają zaledwie około 5% powierzchni gminy. Z tego względu należy uznać, że chłonność wynikająca z ustaleń obowiązujących planów miejscowych, w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jest niewystarczająca dla przyszłych potrzeb gminy.”. Z powyższego nie wynika zatem czy te 51 ha to tereny zainwestowane czy do zainwestowania. Co więcej w powyższych wyliczeniach znajduje się błąd na co wskazuje sam Przewodniczący Rady Gminy w piśmie z dnia 17 lutego 2017 r., znak: 0004.1.2017: „(...) powierzchnia terenów wskazanych w planach miejscowych położonych poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostek osadniczych wynosi 51ha wygeneruje (przy założeniu 1200m² średniej powierzchni działki), łączną powierzchnię użytkową wszystkich budynków mieszkalnych na poziomie 29,8 tys. m²). Błąd ten jest oczywisty i łatwy do weryfikacji (poprzez podzielenie sumy powierzchni użytkowej przez zakładaną powierzchnię działki), w wyniku której średnia powierzchnia użytkowa jednego budynku mieszkalnego wyniesie 70m², a nie 2,5m².”.

Tym samym nieoszacowano chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę na terenach będących poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, w myśl art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p.

W związku z powyższym przypomnieć należy, iż z 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 zapotrzebowania i chłonności, **pozwała 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.

Brak wykonania oceny chłonności **obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej**, rozumianej jako możliwość lokalizowania na tych obszarach **nowej zabudowy**, 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 spełnia dyspozycji **art. 10 ust. 5** ustawy o p.z.p., np. brak jest porównania wartości, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 4 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.

Organ nadzoru wskazuje również, iż Rada Gminy Zabrodzie umożliwiła na wszystkich terenach oznaczonych symbolem R realizację obiektów w zabudowie zagrodowej, co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w zapotrzebowaniu na nową zabudowę, a także w samym bilansie. W tym kontekście wskazać należy, iż uprzednio obowiązująca uchwała Nr XXXIX/180/2006 Rady Gminy w Zabrodziu z dnia 31 sierpnia 2006 r. w *sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zabrodzie* (str. 39 załącznika nr 1 do uchwały), wyłączała z zabudowy m.in.:

- grunty rolne o najwyższej przydatności rolniczej, grunty rolne kl. III-IV;
- lasy;
- łąki i pastwiska,

w ramach których w obecnym studium dopuszcza się zabudowę zagrodową, w skład której wchodzi również budynki mieszkalne (definicja zabudowy zagrodowej została ustanowiona w § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie <Dz. U. z 2015 r. poz. 1422>). Przedstawione w studium wyliczenia w ogóle nie uwzględniają możliwości zamieszkania mieszkańców gminy, którzy dzisiaj są w wieku poniżej 18 lat, jak i nowych mieszkańców w budynkach mieszkalnych wchodzących w skład zabudowy zagrodowej, dopuszczonej na wszystkich terenach rolnych, w tym także na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, o czym była mowa na wstępie, co wynika również z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy, zawartych w piśmie z dnia 17 lutego 2017 r., znak: OR.0004.1.2017: „*Poddano analizie budownictwo mieszkalne realizowane w ramach zabudowy zagrodowej, stwierdzając, że w okresie badanym, a więc w latach 2005 – 2016 w obszarze gminy Zabrodzie nie wystąpiono z wnioskiem o wydanie stosownej decyzji administracyjnej w tym zakresie i nie zrealizowano żadnego nowego siedliska. W okresie tym nie zanotowano także żadnej inwestycji z zakresu realizacji budynku mieszkalnego w zabudowie zagrodowej, w tym przede wszystkim na terenach wskazanych w projekcie studium jako tereny rolne. Stwierdzono także brak wniosków do studium i uwag od mieszkańców oraz właścicieli gruntów w wyniku dwukrotnego wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu. (...) W związku z zaistniałą sytuacją, w bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę, zabudowa zagrodowa została „uwzględniona” jako zabudowa mieszkaniowa, zbilansowana w ramach zabudowy mieszkaniowej (wszystkich rodzajów). Realizacji nowej zabudowy zagrodowej na terenach rolnych, wskazanych w uchwalonym studium, jako inwestycji*”

związanej z produkcją rolniczą (po spełnieniu określonych w przepisach prawa warunków dla inwestora), nie zakłada się.”.

Zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. zarówno zapotrzebowanie, jak i chłonność określa się w podziale na funkcje zabudowy. Tymczasem w studium nie określono zapotrzebowania oraz chłonności zarówno dla funkcji zagrodowej (tereny R), jak i zabudowy rekreacyjnej i letniskowej (ML).

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że studium zawiera sprzeczne ze sobą informacje. Mianowicie przy szacowaniu zapotrzebowania na nową zabudowę stwierdzono, że: „W perspektywie 30 lat gmina chce zapewnić możliwość wybudowania domu: - wszystkim swoim mieszkańcom, którzy dzisiaj są w wieku poniżej 18 lat i w najbliższych latach będą osobami dorosłymi”. Tymczasem w tabeli (tekst studium str. 94) określającej maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę uwzględniono wszystkich mieszkańców **łącznie z osobami w wieku 18 lat**. Zgodnie z danymi demograficznymi zawartymi na str. 56 na terenie Gminy Zabrodzie zamieszkuje 325 mieszkańców w wieku 18 lat. Biorąc pod uwagę przyjęte wskaźniki 1 osoby mieszkającej w 1 budynku mieszkalnym, na działce o powierzchni 1200 m² uwzględniając zwiększenie zapotrzebowania na nową zabudowę o 30% powyższe oznacza, że wyliczone na str. 94 zapotrzebowanie zgodnie z przyjętymi kryteriami winno być mniejsze o 50,7 ha. Nie do przyjęcia, szczególnie w kontekście dyspozycji art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p., jest przy tym stwierdzenie Przewodniczącego Rady Gminy Zabrodzie, zawarte w piśmie z dnia 17 lutego 2017 r., znak: OR.0004.1.2017 wskazujące, iż jest to błąd redakcyjny.

Ponadto przepis art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. b ustawy o p.z.p. wyraźnie stanowi, że w przypadku gdy zapotrzebowanie przewyższa określoną chłonność 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 **maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu**. Pomijając sam fakt błędów w wyliczeniach zapotrzebowania, jak i chłonności (kwestia częściowo opisana we wcześniejszej części rozstrzygnięcia), to z ustaleń części tekstowej studium zawartej na str. 94 i 97, jednoznacznie wynika, że doszło do naruszenia wskazanego powyżej przepisu, bowiem z tabeli zawartej w pkt 2.3.5. pn. *Chłonności obszarów przeznaczonych do zabudowy* wynika, że w stosunku do stanu istniejącego, kierunki rozwoju przestrzennego delimitują obszary z przeznaczeniem na funkcję mieszkaniową na powierzchni 747,85 ha, podczas gdy maksymalne zapotrzebowanie oszacowano na 691 ha (str. 94 tekstu studium). Powyższe oznacza, że bilans uzupełniono o dodatkowe 56,82 ha w stosunku do maksymalnego zapotrzebowania.

Sprzeczności w powyższym zakresie dotyczą również powierzchni użytkowej zabudowy mieszkaniowej. Skoro ze str. 94 tekstu studium wynika, że maksymalne zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową wynosi 403,1 tys. m², to uwzględniając chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, o której mowa na str. 95 wynoszącej 258,1 tys. m², bez uwzględniania chłonności wynikającej z ustaleń obowiązujących planów miejscowych, upoważniało Radę Gminy Zabrodzie do wyznaczenia nowych terenów wynikających z tak przeprowadzonego bilansu na powierzchni co najwyżej 145 tys. m² powierzchni użytkowej dla funkcji mieszkaniowej (dla porównania istniejąca powierzchnia użytkowa wynosi 162 tys. m²). Powyższe, przy założeniach przyjętych w studium oznacza możliwość zabezpieczenia terenu jedynie dla około 2070 budynków, tj. powierzchni około 248,6 ha.

Organ nadzoru wskazuje, że określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, w ramach tabeli zawartej na str. 94 tekstu studium założono, że 4430 osoby będą potrzebowały nowych domów, przy czym założono, że **jedna osoba będzie zamieszkiwała w jednym domu**. Tymczasem zgodnie z danymi z 2010 r. Głównego Urzędu Statystycznego, które gmina przytacza na str. 63: średnia liczba osób na mieszkanie wynosi obecnie 3,69. W studium brak jakichkolwiek uzasadnienia

dla przyjęcia wartości 1 osoby zamieszkującej w 1 mieszkaniu, brak również jakiegokolwiek informacji na temat istniejących zasobów.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego piśmie Przewodniczący Rady Gminy Zabrodzie stwierdza, iż „Według danych Głównego Urzędu Statystycznego – Departamentu Badań Demograficznych i Rynku Pracy opublikowanych na materiale „Gospodarstwa domowe w 2011 roku – wyniki spisu ludności i mieszkań 2011” w latach 2002-2011 zmniejszeniu uległa średnia liczba osób w rodzinie. Gospodarstwa jednoosobowe w roku 2011 stanowiły 24,0%. W opracowaniu Głównego Urzędu Statystycznego – Departamentu Badań Demograficznych pod tytułem „Prognoza gospodarstw domowych według województw na lata 2008-2035” przewiduje się znaczące zmiany w strukturze gospodarstw domowych pod względem ich wielkości. Gospodarstwa jednoosobowe pozostaną grupą najliczniejszą w skali kraju.”. Tymczasem odnosząc się do danych Departamentu Badań Demograficznych i Rynku Pracy Głównego Urzędu Statystycznego zawartego w Prognozie gospodarstw domowych na lata 2016 – 2050, opracowanego w czerwcu 2016 r. wynika, że pomiędzy 2002 a 2011 r. średnia liczba osób przypadająca na gospodarstwo domowe w województwie mazowieckim zwiększyła się z 2,64 do 2,69, przy czym na terenach wiejskich wskaźnik ten zwiększył się z 3,14 do 3,37. Zgodnie z ww. opracowaniem „Średnia liczba osób przypadających na gospodarstwo również będzie się systematycznie zmniejszać do początku lat trzydziestych XXI wieku. Spadek ten będzie dość znaczny – z 2,71 w 2016 r. do 2,40 w 2030 r. Następnie będzie obserwowany wzrost tej liczby, po czym w ostatniej dekadzie średnia wielkość gospodarstwa domowego ustabilizuje się na poziomie około 2,50 (patrz tabl.12.).”. Z żadnych publicznie dostępnych danych GUS nie wynika, że 1 osoba zamieszkiwać będzie w 1 budynku mieszkalnym, stąd powoływanie się na dane tegoż urzędu nie może zostać uznane za wiarygodne.

W kontekście poczynionych założeń wskazać również należy, iż zapotrzebowanie na nowe domy mieszkalne określono na poziomie 4430, przy czym zgodnie z informacją zawartą na str. 63 tekstu studium, obecnie na terenie gminy znajduje się 1746 budynków mieszkalnych, w tym 626 budynków rekreacyjno-letniskowych i 775 budynków zabudowy zagrodowej. Powyższe oznacza, że faktyczna liczba budynków mieszkalnych jednorodzinnych wynosi zaledwie 345. Tymczasem z poczynionych założeń wynika, że w perspektywie niespełna 30 lat liczba budynków mieszkalnych wzrośnie prawie 13 krotnie.

Organ nadzoru wskazuje także, iż przepis art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy o p.z.p. wskazuje na konieczność uwzględnienia migracji w wykonanych prognozach demograficznych, co w kontekście dyspozycji art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p. umożliwia ich uwzględnienie w procesie określania zapotrzebowania na nową zabudowę. Migracje to jednak ruch ludności, a więc nie tylko napływ, ale również odpływ. Tymczasem przy określaniu zapotrzebowania uwzględniono jedynie **napływ** nowych mieszkańców (**2434 osoby**), którzy samodzielnie będą zamieszkiwać w swoich domach, podczas gdy z informacji zawartych na str. 99 załącznika nr 1 do uchwały wynika, że saldo migracji w latach 2009-2015 r. utrzymało się na poziomie 113 osób: „Średnie saldo migracji dla gminy w ww. okresie wyniosło 16,1 osoby na rok. Przyjmując stały trend migracji z ostatnich lat, w okresie najbliższych 30 lat liczba mieszkańców w gminie powiększy się o **484 osoby**.”.

Organu nadzoru wskazuje, że nie kwestionuje możliwości wprowadzania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Zabrodzie jest jednoznaczne wykazanie realnej potrzeby wprowadzenia ww. struktur w studium, bowiem taką zasadę ustanowił ustawodawca w przepisie art. 1 ust. 4 pkt 4 i art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. Zatem niedopuszczalne jest zawieranie w ramach bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę błędów w wyliczeniach i wzajemnie sprzecznych ze sobą danych.

Celem sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., jest faktyczne wykazanie potrzeby zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę lub nowego zapotrzebowania pod tereny inwestycyjne. Do powyższego niezbędne jednak jest oszacowanie **chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w rozumieniu realizowania nowej zabudowy, czego gmina nie zrobiła.** Co więcej przedstawione analizy w części tekstowej studium są miejscami ze sobą sprzeczne, i nie wykazują zapotrzebowania na nową zabudowę ani nie uzasadniają zmian struktur przestrzennych, zgodnie z wymogami ustawowymi. Ponadto bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę nie uwzględnia również terenów rolnych, gdzie dopuszczono zabudowę zagrodową.

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 (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.), z uwagi na:

- przeznaczenie terenów znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, pod zabudowę;
- brak ustaleń, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p. oraz § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie studium, dla terenów rolnych, gdzie dopuszczono zabudowę zagrodową;
- brak uwzględnienia wymogów określonych w art. art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej zainicjowanej uchwałą Nr X/55/07 Rady Gminy Zabrodzie z dnia 11 października 2007 r.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIX/159/2017 Rady Gminy Zabrodzie z dnia 19 stycznia 2017 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabrodzie”, 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