



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.30.2017.RM

Warszawa, 21 marca 2017 r.

**Rada Gminy Przasnysz**  
**ul. św. Stanisława Kostki 5**  
**06 – 300 Przasnysz**

### **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 XXIII/186/2017 Rady Gminy Przasnysz z dnia 27 stycznia 2017 r. „w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Przasnysz”.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Przasnysz, na sesji w dniu 27 stycznia 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXIII/186/2017 „w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Przasnysz”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie 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.”.*

W rozporządzeniu 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 Rozdziałem XX tekstu studium pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy* (str. 127 załącznika numer 1 do uchwały), w punkcie 1. pn. *Kierunki i wskaźniki zagospodarowania dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania wyodrębnionych terenów*, w odniesieniu do terenów funkcjonalnych oznaczonych symbolami: MU, RM, U, UT, US, PU, PG, PEF, KS, ZC, ZP, ZL, ZLz, WS, ZR, R, IT i KL zawarto następujące stwierdzenie: „*Dla powyższych terenów określa się przeznaczenie podstawowe i uzupełniające oraz zalecane standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu.*”. W dalszej części na str. 128 – 141, w odniesieniu do wskazanych powyżej obszarów, określono *standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu*, które zgodnie z ustaleniem zawartym na str. 127 są jedynie niewiążącymi zaleceniami.

Z cytowanych i przywoływanych powyżej ustaleń studium wynika, iż studium nie określa jakichkolwiek minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem studium jedynie *zaleca* przyjęcie takich wskaźników, przy czym w ramach poszczególnych standardów niektóre z nich dodatkowo mają jedynie charakter *postulatywny*.

Znamiennym jest również to, iż w przypadku ustaleń dla poszczególnych stref funkcjonalno - przestrzennych ponownie wskazuje się na ich nienormatywny charakter, co oznacza, iż odwołanie się w nich do przepisów odrębnych jest również jedynie nieobowiązującym zaleceniem. Powyższe dotyczy np. standardów sytuowania zabudowy w sąsiedztwie linii kolejowej (*quod vide* tekst studium str. 131 wers 9), które również należy traktować jako nie mających wiążącego charakteru.

W konsekwencji brak określenia minimalnych i maksymalnych parametrów oraz 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 jednoznaczny 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 ponadto, że 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 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, że określone zapotrzebowanie oraz chłonności w ramach poszczególnych kategorii terenów wykonano jedynie w sposób zbiorczy w ramach zestawienia tabelarycznego zawartego na str. 97, przy czym wykaz ten:

- w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej zawiera błędne wyliczenia w kolumnie określającej możliwość zlokalizowania nowej zabudowy;
- zawiera funkcje zabudowy, które nie zostały wyodrębnione zarówno w części tekstowej, jak i graficznej studium (usługi publiczne);
- zawiera znaczące zmiany w wartościach chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w odniesieniu do zabudowy usług komercyjnych, w stosunku do projektu studium wyłożonego do publicznego wglądu w dniach od 9 listopada do 30 listopada 2016 r., pomimo braku podjęcia jakiegokolwiek uchwały w sprawie planu miejscowego w tym czasie; chłonność ta uległa zmniejszeniu o 53 365,9 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej; dokonanie tej zmiany wpłynęło na łączną chłonność a w efekcie końcowym na ostateczną powierzchnię możliwej do zlokalizowania nowej zabudowy usług komercyjnych;
- zawiera znaczące zmiany w wartościach chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w odniesieniu do zabudowy usług publicznych, w stosunku do projektu studium wyłożonego do publicznego wglądu w dniach od 9 listopada do 30 listopada 2016 r.; pomimo braku podjęcia jakiegokolwiek uchwały w sprawie planu miejscowego w tym czasie, chłonność ta uległa zwiększeniu o 33 748,2 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, co oznacza, iż w przeciągu 2 miesięcy pomiędzy zakończeniem wyłożenia projektu studium a jego ostatecznym uchwaleniem, powierzchnia usług publicznych w obowiązujących planach miejscowych zwiększyła się o ponad 272%; dokonanie tej zmiany wpłynęło na łączną chłonność a w efekcie końcowym na ostateczną powierzchnię możliwej do zlokalizowania nowej zabudowy usług publicznych.

Biorąc pod uwagę fakt, iż zarówno w samym studium, jak i w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych, brak było jakichkolwiek wskazań co do przyjętych założeń dotyczących określonego zapotrzebowania na nową zabudowę, jak również w związku z brakiem zawarcia jakichkolwiek wyliczeń dotyczących oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa, organ nadzoru zawiadamiając o wszczęciu postępowania nadzorczego, mając na uwadze dyspozycję art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a, w związku z art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. b ustawy o p.z.p. zwrócił się z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień i przekazanie stosownych wyliczeń dotyczących

- maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, w szczególności mieszkaniową, w kontekście założonego w perspektywie 30 lat, wzrostu liczby ludności;
- maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę w szczególności mieszkaniową w kontekście zastosowanego przelicznika powierzchni użytkowej na powierzchnię funkcji mieszkaniowych określonych w studium, na których ma być ona realizowana;



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

Wójt Gminy Przasnysz pismem z dnia 23 lutego 2017 r. znak: Or.0711.2.2017 odpowiadając na ww. zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego nie przekazał wyliczeń dotyczących chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w odniesieniu do poszczególnych jednostek osadniczych, wskazując jedynie przykładową metodologię poczynionych wyliczeń dla Grabowa. Poinformował również, bez wskazania jakichkolwiek szczegółów, że „Na terenie gminy występują także jednostki osadnicze nie charakteryzujące się zwartą strukturą”. W tej sytuacji nie jest nawet wiadomym, dla których jednostek osadniczych policzono tę chłonność, co wobec błędów w wyliczeniach oraz zmian dokonanych po wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu w jedynym sporządzonym wykazie tabelarycznym, w świetle dyspozycji art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a, w związku z art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. b ustawy o p.z.p., nie upoważniało Rady Gminy Przasnysz do zwiększania terenów pod zabudowę. Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę dokonano szeregu zmian w zakresie poszczególnych stref funkcjonalno – przestrzennych także w stosunku do uprzednio obowiązującego studium i to terenów, które nie są dotychczas zagospodarowane.

Organ nadzoru podkreśla, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Przasnysz było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę. Dopiero wykonane w sposób spełniający warunki ustawowe: analizy, bilanse terenów przeznaczonych pod zabudowę, określenie zapotrzebowanie 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.

Zawarte w piśmie Wójta Gminy Przasnysz informacje dotyczące ogólnego sposobu wyliczenia poszczególnych elementów składających się na, tak ważny z punktu widzenia wprowadzanych zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu poszczególnych terenów, bilans również wskazuje na błędy w przyjętych wyliczeniach. Dla przykładu w wyliczeniach tych posłużono się:

- średnią powierzchnią budynku mieszkalnego w gminie wynoszącą 150,5 m<sup>2</sup>, podczas gdy na str. 93 tekstu studium wskazano, iż przecięta powierzchnia użytkowa wynosi 92,5 m<sup>2</sup>; powyższe wynika także pośrednio z samego pisma (iloraz łącznej powierzchni użytkowej mieszkań do liczby budynków);
- średniej powierzchni działki budowlanej w gminie, przy czym raz powierzchnia ta wynosi 2500 m<sup>2</sup>, innym razem zaś 2000 m<sup>2</sup>; w tym kontekście niejako na marginesie należy także zauważyć iż minimalne powierzchnie działek określone w planie miejscowym a także postulowane powierzchnie działek dla poszczególnych funkcji są nawet 3 krotnie niższe.

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 prawidłowo określonego 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. Dlatego też istotne jest by bilanse były jednoznaczne i oparte o założenia wynikające z faktycznie dokonanych analiz.

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 skrępowanej 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.

Należy także zauważyć, iż 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.**

Tymczasem z ustaleń zawartych w Rozdziale XXV pn. *Obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego* wynika nie tylko brak określenia faktycznych potrzeb związanych z realizacją inwestycji celu publicznego na nowych obszarach przeznaczonych pod zabudowę, a co za tym idzie także możliwości jej finansowania, ale wręcz stwierdzono, że **„Określenie docelowej i zamkniętej listy inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym dla nieokreślonego okresu funkcjonowania Studium jest niemożliwe. Uznaje się, że lista takich inwestycji powinna być określana na czas kadencji samorządu Gminy z uwzględnieniem występujących potrzeb, realnych możliwości finansowych ich wykonania, stopnia przygotowania warunków lokalizacyjnych.”** Powyższe oznacza, iż nie dokonano zarówno oceny faktycznych potrzeb realizacji systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a tym samym nie wskazano możliwości jej finansowania.

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 naruszenia przepisów ustawy o p.z.p., w tym jej: art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 i 6, art. 10 ust. 2 pkt 6 oraz art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z § 6



pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (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 XV/103/2012 Rady Gminy Przasnysz z dnia 21 marca 2012 r. i dostosowania zapisów studium do obowiązujących przepisów prawa.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIII/186/2017 Rady Gminy Przasnysz z dnia 27 stycznia 2017 r. „w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Przasnysz”, 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 Szipiera