



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 marca 2017 r.

LEX-I.4131.57.2017.MS1

Rada Gminy Klembów
ul. Gen. Fr. Żymirskiego 38
05 – 205 Klembów

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.269.2017 Rady Gminy Klembów z dnia 9 lutego 2017 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Klembów”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Klembów na sesji w dniu 9 lutego 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXIII.269.2017 „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Klembów”, zwanym dalej „studium”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 11 pkt 12 oraz 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.

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) zawiera 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 § 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.

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) i zawartych w nim ustaleń. 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., sygn. akt 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 lub 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.

Należy podkreślić, że przepisy ustawy o p.z.p. zawierają sformalizowany tryb sporządzania i uchwalania studium, który odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień (art. 11 i 12 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Stosownie do ustaleń art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy o p.z.p. „1. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: (...) 11) **występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla;**”. Ponadto, zgodnie z § 6 pkt 3 rozporządzenia w sprawie studium, jednym z wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej studium są ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk, które powinny zawierać w szczególności wytyczne ich określania w planach miejscowych, wynikające m.in. z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519). Jak wynika z art. 72 ust. 1 ww. ustawy „W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami; 2) **uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin** oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż; 3) zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni; 4) uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej; 5) zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych; 5a) uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom; 6) uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi.”

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, część pn. „Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego”, Rozdział 14. pn. „Występowanie udokumentowanych złóż kopalin oraz zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla”, str. 70 wynika, iż „W gminie Klembów **występują udokumentowane złoża kopalin** we wsi Krusze oraz Sitki”. Natomiast z „Centralnej Bazy Danych Geologicznych” Państwowego Instytutu Geologicznego,

Państwowego Instytutu Badawczego wynika, iż na terenie gminy Klembów, powiat wołomiński, woj. mazowieckie, w dniu 31 sierpnia 2014 r. wprowadzone zostało złożo o nazwie „Roszczep”, kopalina – kruszywa naturalne, kod systemowy (nr MIDAS) 17227 KN, nr inwent. 3538/2014 CUG, o powierzchni 150241 m². Zgodnie z danymi PIG i MIDAS w gminie Klembów występują 3 złoża: Krusze (decyzja z 31.08.2012 r. nr PŚ-II.7427.45.2012 KK), Roszczep (decyzja z 31.08.2012 r. nr PŚ-II.7427.46.2014ES;) i Sitki eksploatowane od 2010 r. W tekście studium wymieniono tylko złoża: Krusze, Krusze I (wg. PIG skreślone z bilansu 31.12.2009 r.) i Sitki I, natomiast zostało pominięte złożo Roszczep, zamieszczone w centralnej bazie danych geologicznych.

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z brzmieniem § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie studium, „*przy sporządzeniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium;*”, co w kontekście przywołanych powyżej przepisów wskazuje, iż złoża te winny być uwzględnione zarówno w części tekstowej, jak i graficznej studium.

W związku z powyższym, 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 11 ustawy o p.z.p., w związku z art. 72 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Ponadto doszło do naruszenia art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1131 z późn. zm.), z którego wprost wynika, iż udokumentowane złoża kopalin ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż **poprzez brak określenia parametrów i wskaźników urbanistycznych w odniesieniu do 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 rolnicze, w gminie Klembów stanowią duże zwarte powierzchnie wykorzystywane do celów produkcyjnych (uprawy hodowla) z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej. Niemniej jednak dopuszczenie na przedmiotowych terenach do powstania nowej zabudowy zagrodowej (str. 88 załącznika nr 1 do uchwały), obligowało uchwałodawcę do określenia dla ww. obszarów minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a czego nie dopełniono.

Organ nadzoru wskazuje jednak przede wszystkim, 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. Organ gminy

mają 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 ład 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 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."

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;”.

Tymczasem w załączniku Nr 1 do uchwały stanowiącym tekst studium pn. *Uwarunkowania rozwoju w Rozdz. 10. pn. Potrzeby i możliwości rozwoju gminy*, zawarto m. in. pkt:

- „10.5 pn. Prognozy demograficzne na lata 2015-2050” (str. 57 -58) wraz z wykresem ryc. 28;
- „10.7 pn. Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę” (str. 58);
- „10.8 pn. Chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w gminie Klembów”;
- „10.9 Chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę”.

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 zapotrzebowania i chłonności, 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 omawianym przypadku chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę.** Powyższe wprost wynika z zestawienia

zawartego na str. 62 tekstu studium, Tabela 13. pn. *Zapotrzebowanie na nową zabudowę*, gdzie w ramach kolumny 5 określającej zapotrzebowanie na nową zabudowę:

- mieszkaniowo – usługową, określono ją na poziomie 210 ha, zaś chłonność oszacowano na 934 ha;
- rekreacji indywidualnej, określono ją na poziomie 27 ha, zaś chłonność oszacowano na 106 ha;
- produkcyjną i usługową, określono ją na poziomie 121 ha, zaś chłonność oszacowano na poziomie 132 ha.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, iż obliczona w studium chłonność przewyższa zapotrzebowanie na nową zabudowę, a tym samym w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów, bowiem stanowi to o naruszeniu art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, na liczne błędy w wyliczeniach. Dla przykładu w ustaleniach części tekstowej studium (str. 61), w pkt 10.8 pn. „*Chłonność położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej*”, dla zabudowy mieszkaniowo usługowej znalazło się stwierdzenie: „*(...) rezerwa terenu dla nowej zabudowy wynosi 77 ha* (identyczne dane zawiera Tabela 11), podczas gdy w Tabeli 13 w ramach, której porównano maksymalne w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, z rezerwami terenu wynikającymi z obowiązujących planów miejscowych oraz lukami w zabudowie w ramach obszarów o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, podano wartość 100 ha.

Powyższe wynika również z pozostałych ustaleń części tekstowej studium, w tym zawartych na str.:

- 21, gdzie stwierdzono: „*Analiza obowiązujących planów miejscowych wskazuje, że w gminie 2382,8 ha gruntów jest przeznaczonych pod zabudowę, z czego tylko 13,9 % jest obecnie zabudowana. Największa rezerwa terenów przeznaczonych jest pod zabudowę mieszkaniową, obecnie tylko 17% terenów wskazanych w planach miejscowych na ten cel jest zabudowana (Ryc. 6).*”;
- 97, gdzie stwierdzono: „*Na podstawie bilansu terenów mieszkaniowych ustalono potencjalną pojemność terenów mieszkaniowych wskazanych w studium dla gminy Klembów. Wynosi ona 55-62 tys. mieszkańców i czterokrotnie przekracza ona prognozowaną liczbę ludności.*”.

Organ nadzoru podkreśla, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych terenów, a także wyznaczenia nowych terenów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Klembów jest spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę. Dopiero prawidłowo wykonane: analizy, prognozy demograficzne, bilanse terenów przeznaczonych pod zabudowę, 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.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że przepis art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p., wprost obliguje do uwzględniania uwarunkowań wynikających w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, co oznacza m.in., iż obligatoryjnym elementem studium jest uwzględnienie prognoz demograficznych danej gminy. 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, 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. Tymczasem na str. 57 – 58 tekstu studium, prognoza demograficzna przedstawiona została w trzech wariantach:

- I z nich uwzględnia zmiany demograficzne w całym Warszawskim Obszarze Metropolitalnym;
 - II z nich zwany „*optymistycznym*” zakłada wzrost *mobilności ludności*;
 - III z kolei uwzględnia spadek popytu na nieruchomości budowlane w gminie,
- przy czym z ustaleń studium nie wynika, który z nich stał się podstawą do określenia zapotrzebowania na nową zabudowę. W tym kontekście przytoczyć należy stwierdzenia zawarte w pkt 10.10. pn. *Wnioski*, str. 63 tekstu studium, z których wynika, że „**Pomimo mało dynamicznych prognoz demograficznych, jak na ilość terenów wskazanych do zabudowy w gminie Klembów wskazuje się konieczność utrzymania ilości terenów wskazanych do zabudowy w obowiązującym od 2009 r. studium.**”.

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.

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 w pkt 10.7 pn. *Możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służącej realizacji zadań własnych gminy* (tekst studium str. 58) stwierdzono, że: „*Realizacja zadań wynikających ze strategii w latach 2016-2018 wyniesie 19 414 000 zł. Gmina przyjmuje, że priorytetem działań na lata 2016-2018 będą inwestycje w sieć wodociągową i kanalizacyjną, na rozwój której przewidziano 7 600 000 zł. Budowa i modernizacja dróg gminnych, w latach 2016-2018 ma kosztować 8 200 000 zł. Wobec stosunkowo niskich dochodów do budżetu gminy (około 35 mln zł) oraz wysokiego zadłużenia, możliwości realizacji strategii w zakładanym wymiarze wydają się mało prawdopodobne.*”.

Powyższe oznacza, iż nie dokonano zarówno oceny faktycznych potrzeb realizacji systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a tym samym nie wskazano możliwości jej finansowania. Co więcej w ramach pkt 10 pn. *Obszary, na których rozmieszczone są i będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym* (tekst studium str. 122), nie określono szczegółowo zadań do ich realizacji, jak i ich rozmieszczenia.

W przedmiotowej sprawie doszło tym samym do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z przepisami 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, 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 zamieszczenie wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIII.269.2017 Rady Gminy Klembów z dnia 9 lutego 2017 r. „w sprawie: *uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Klembów*”, 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 Szipera