



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.79.2017.AK

Warszawa, 5 kwietnia 2017 r.

Rada Gminy Jednoróżec
ul. Odrodzenia 14
06 – 323 Jednoróżec

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 XXVIII/155/2017 Rady Gminy Jednoróżec z dnia 10 marca 2017 r. „w sprawie Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Jednoróżec”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jednoróżec na sesji w dniu 10 marca 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXVIII/155/2017 „w sprawie Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Jednoróżec”, zwanym dalej „studium”. Uchwałę tę podjęto 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.

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”, wydany 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.

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*”].

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku uchwalonego studium, zawierającym kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Jednorzec, stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały wynika, iż wprawdzie obszary szczególnego zagrożenia powodzią zostały wyznaczone na rysunku Studium, to jednak **w granicach tych obszarów wyznaczono jednocześnie:**

- **tereny rolnicze, w tym kompleksy gleb o najwyższej przydatności rolniczej, na których dopuszczono budowę obiektów budowlanych**, tj. dopuszczono „*realizację nowej zabudowy siedliskowej na zasadach określonych dla zabudowy zagrodowej*”;
- **tereny istniejącej zabudowy mieszkaniowej, zagrodowej, usługowej wskazanej do kontynuacji i uzupełnień zabudowy**, na których dopuszczono budowę obiektów budowlanych, tj. zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę usługową, w tym usług publicznych,
- **tereny rozwoju zabudowy produkcyjnej, składowej, magazynowej i usługowej**, na których dopuszczono budowę obiektów budowlanych, tj. zabudowę produkcyjną, składową, magazynową i usługową,

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 3.2.2 „*Obszary wyłączone z zabudowy i ograniczenie w zabudowie*”, str. 118, obszary szczególnego zagrożenia powodzią nie zostały wyłączone z zabudowy.

Kwestie dotyczące możliwości realizacji zabudowy po nowelizacji przepisów Prawa wodnego (z dniem 18 marca 2011 r.), na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 88l 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 wzmocnienia 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. 88l 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, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę usługową, zabudowę produkcyjną, magazynową, składową i usługową 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. 88l, 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 2264/P/NZD/16 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 19 września 2016 r., znak: NZD/210/1319/2016). 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. 88l 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 rolniczych i kompleksów gleb o najwyższej przydatności rolniczej**, 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 ład 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;*”.

Dopuszczenie na wskazanych wyżej terenach do powstania nowej zabudowy zagrodowej (str. 117 załącznika nr 1 do uchwały) obligowało ustawodawcę do określenia dla ww. obszarów minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a czego w przedmiotowym studium nie dopełniono.

Organ nadzoru podkreśla 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: ład przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią i walorów ekonomicznych przestrzeni. Organy 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. *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Jednorzec*, w Rozdz. 2 pn. *Uwarunkowania rozwoju przestrzennego*, zawarto m. in. w ppkt:

- 2.8.4. pn. *Prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie jest to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego* (str. 74 - 76) wraz z ryciną 4;
- 2.8.5. pn. *Chłonność położonych na terenie gminy, obszarów o pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej* (str. 77 - 86);
- 2.8.6. pn. *Chłonność obszarów przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych* (str. 86 - 88);
- 2.8.7. pn. *Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę* (str. 88 - 93).

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 planie miejscowym przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę. Powyższe wprost wynika z zestawień zawartych na str. 77, 78, 79 i 88 tekstu studium, a także z wykazów tabelarycznych zawartych w: Tabeli 30. pn. *Chłonność obszarów przeznaczonych pod zabudowę* i Tabeli 31. pn. *Chłonność obszarów przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych*, gdzie w ramach kolumn określających zapotrzebowanie na nową zabudowę ustalono, iż:

- suma rezerw działek dla zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej wynosi **1620** (462 – dane z tabeli 30 + 1158 – dane z tabeli 31);
- suma rezerw działek dla zabudowy usługowej wynosi **328** (5 – dane z tabeli 30 + 323 – dane z tabeli 31),

gdy tymczasem przyjęte w studium zapotrzebowanie na nową zabudowę dotyczy **195 gospodarstw** (str. 89 tekstu studium). Skoro zapotrzebowanie na nową zabudowę dotyczy zaledwie 195 gospodarstw, zaś rezerwy terenu w ramach zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej oraz w ramach obowiązujących planów miejscowych ponad 8 krotnie przewyższa owo zapotrzebowanie to związku z dyspozycją art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. nie jest możliwe przeznaczanie nowych terenów pod zabudowę.

Powyższe znajduje swoje odniesienie w tekście studium (Rozdział 2 ppkt 2.8.7 pn. *Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę* str. 90 tekstu studium), w którym sama Rada gminy Jednorzec stwierdza, że: „*W wyniku analizy i porównania chłonności oraz zapotrzebowania na nową zabudowę w zakresie powierzchni użytkowej zabudowy uzyskano następujące wyniki:*

- **łącna chłonność istniejących terenów zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej jest większa niż łączne zapotrzebowanie na tereny rozwoju zabudowy mieszkaniowej.** (...);

- łączna chłonność istniejącej zabudowy usługowej, w tym usług publicznych jest większa niż łączne zapotrzebowanie na tereny rozwoju zabudowy mieszkaniowej, usługowej (...):”.

Zatem skoro obliczona w studium chłonność wielokrotnie przewyższa zapotrzebowanie na nową zabudowę to tym samym Rada Gminy nie była uprawniona do zmiany funkcji kolejnych obszarów, bowiem stanowi to o naruszeniu art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p.

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. 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 XX/107/2016 Rady Gminy Jednoróżec z dnia 17 czerwca 2016 r.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVIII/155/2017 Rady Gminy Jednoróżec z dnia 10 marca 2017 r. „w sprawie: *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Jednoróżec*”, 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