



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.111.2017.BL

Warszawa, 4 maja 2017 r.

Rada Gminy Grębków
ul. Wspólna 5
07 - 110 Grębków

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, z 2017 r. poz. 730)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/120/2017 Rady Gminy Grębków z dnia 30 marca 2017 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grębków dla obszaru, w skład którego wchodzi działki ewidencyjne o numerach ewidencyjnych 645, 761 i 762 oraz część działki ewidencyjnej o numerze ewidencyjnym 705, położone w obrębie ewidencyjnym 0020 Polków Sagały, w jednostce ewidencyjnej 143302-2 Grębków.”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Grębków, na sesji w dniu 30 marca 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXI/120/2017 „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grębków dla obszaru, w skład którego wchodzi działki ewidencyjne o numerach ewidencyjnych 645, 761 i 762 oraz część działki ewidencyjnej o numerze ewidencyjnym 705, położone w obrębie ewidencyjnym 0020 Polków Sagały, w jednostce ewidencyjnej 143302-2 Grębków.”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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 rozstrzygnięć, lecz ogranicza się

jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania studium, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 11 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej studium (art. 12 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania studium. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia studium gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia studium będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że studium będzie w przyszłości podstawą do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie studium. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany studium i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem planistycznym uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania aktu planistycznego rozumieć należy jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc: zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do studium jego zawartość (część tekstowa i graficzna) określa art. 9 ust. 2 ustawy o p.z.p., przedmiot (a więc wprowadzone ustalenia) określa art. 10 ust. 1, 2, 2a i 3a ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określiło, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., rozporządzenie 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*”.

W związku z powyższym wskazać należy, że z tytułu, z podstawy prawnej, a także z treści § 1 ust. 1 podjętej uchwały wynika, że dotyczy ona zmiany studium. Tym samym dokonując zmiany studium, przyjętego uchwałą Nr XXX/158/2013 z dnia 26 listopada 2013 r., organ uchwalodawczy, w sposób szczególny związany był przepisem: § 4, 6 i 7, w związku z § 8 rozporządzenia w sprawie studium: [*§ 8.1. Przepisy niniejszego rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany*

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą. 2. Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. 3. Ujednolicona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy].

W myśl wspomnianego wcześniej z art. 27 ustawy o p.z.p. zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane. Redakcja tego przepisu oznacza, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. Charakter studium, jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie, przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami (pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1 i 2, 2a i 3a ustawy o p.z.p. Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany studium węższy od granic administracyjnych gminy. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany studium może również uściślić zakres przedmiotowy zmiany studium. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany studium wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuację, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

Niemniej jednak, możliwość dokonywania zmian w obowiązującym studium, w zawężonym, ściśle określonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zakresie, nie zwalnia organów gminy od przestrzegania art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowiącego, że studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 12, **a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium**, a także § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie studium, które wskazuje, że projekt studium powinien zawierać: **1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium.**

Mając na uwadze powyższe oraz dodatkowo treść § 8 ust. 1 - 3 rozporządzenia w sprawie studium, zgodnie, z którym przepisy rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą, a projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany, przy czym ujednolicona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy, to stwierdzić należy, iż **zmiana studium winna obejmować obligatoryjnie załączniki obrazujące zmiany w tekście studium w postaci ujednoliconej formy tekstu studium i zmiany rysunku studium w ujednoliconej formie rysunku tego zmienionego aktu, wraz z wyróżnioną zmianą**, a także z rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag. Dodać również należy, że nawet jeżeli zmiana zainicjowana uchwałą przystąpieniową nie wymaga zmiany obowiązującej części tekstowej Studium, czy części graficznej w zakresie np. uwarunkowań, to i tak załączniki wymienione w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie studium, są obligatoryjnym elementem Studium.

Z § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały wynika, że Rada Gminy Grębków uchwaliła „(...) zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grębków przyjętego uchwałą Nr XXX/158/2013 Rady Gminy Grębków z dnia 26 listopada 2013 r. dla obszaru, w skład którego wchodzi działki ewidencyjne o numerach ewidencyjnych 645, 761 i 762 oraz część działki ewidencyjnej o numerze ewidencyjnym 705, położone w obrębie ewidencyjnym 0020 Polków Sagaly, w jednostce ewidencyjnej 143302-2 Grębków.”. Ponadto z § 1 ust. 2 uchwały wynika, że jej integralną częścią jest: „(...) załącznik - Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grębków, przyjęte uchwałą nr XXX/158/2013 Rady Gminy Grębków z dnia 26 listopada 2013 r. i zmienione uchwałą Nr XXI/120/2017 Rady Gminy Grębków z dnia 30 marca 2017 r., w tym: Tom nr 1 - Tekst i rysunek studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grębków przyjęty uchwałą nr XXX/158/2013 Rady Gminy Grębków z dnia 26 listopada 2013 r., z oznaczoną granicą obszaru, na którym obowiązuje zmiana przyjęta uchwałą Nr XXI/120/2017 Rady Gminy Grębków z dnia 30 marca 2017 r. Tom nr 2 - Tekst i rysunek zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grębków dla obszaru, w skład którego wchodzi działki ewidencyjne o numerach ewidencyjnych 645, 761 i 762 oraz część działki ewidencyjnej o numerze ewidencyjnym 705, położone w obrębie ewidencyjnym 0020 Polków Sagaly, w jednostce ewidencyjnej 143302-2 Grębków.”.

Powyższe oznacza, że sporządzając zmianę studium nie zastosowano się do powyższych przepisów, bowiem z podjętej uchwały wynika, że załącznik do niej składa się z:

1. tomu 1, w skład którego wchodzi:
 - 1) załącznik nr 1 do uchwały Nr XXX/158/2013 (część 1 tego załącznika określa uwarunkowania dla całej gminy, a część 2 zawiera ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy);
 - 2) załącznik nr 2 do uchwały Nr XXX/158/2013, określający uwarunkowania w formie graficznej dla całej gminy, z zaznaczeniem jedynie granic obszaru będącego przedmiotem zmiany studium wynikającej z uchwały Nr XXI/120/2017 (przy czym w żaden sposób nie zostało to wyjaśnione w legendzie);
 - 3) załącznik nr 3 do uchwały Nr XXX/158/2013, określający kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy w formie graficznej, z zaznaczeniem jedynie granic obszaru będącego przedmiotem zmiany studium wynikającej z uchwały Nr XXI/120/2017 (przy czym w żaden sposób nie zostało to wyjaśnione w legendzie);
2. tomu 2, w skład którego wchodzi:
 - 1) część 1;
 - a) określającą uwarunkowania w formie tekstowej zarówno dla obszaru objętego zmianą studium (np. rozdziały: 1 - 6 oraz 8 - 15), jak i dla całego obszaru gminy (np. rozdział: 7);

- b) rysunek 1 określający uwarunkowania w formie graficznej pn.: „Uwarunkowania – obszar objęty zmianą studium i tereny otaczające według studium z 2013 (wg rysunku pt. „Kierunki”)”; rysunek przedstawia fragment studium z 26 listopada 2013 r., tj. załącznika nr 2 uchwały Nr XXX/158/2013, w granicach objętych zmianą studium z 30 marca 2017 r. wraz z legendą do niego;
- c) rysunek 2, pn.: „Uwarunkowania – porównanie granic lasów”,
- 2) część 2, określająca kierunki zagospodarowania przestrzennego w formie tekstowej dla obszaru zmiany studium;
- 3) Rysunek zmiany studium;
- 4) Uzasadnienie; Objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń zmiany studium.

Organ nadzoru podkreśla, że ustawodawca nakazał aby wprowadzając zmianę studium dla określonego fragmentu obszaru gminy, zarówno część tekstowa studium, jak i część graficzna do niego były nie tylko wyłożone, ale i uchwalone w formie ujednoliconej. Tymczasem Tom 2 załącznika do przedmiotowej uchwały, stanowi odrębne opracowanie wyłącznie dla obszaru zmiany studium.

Naruszenie prawa w zakresie zawartości aktu planistycznego, tj. w zakresie istnienia, jak i poprawności jego obligatoryjnych części, tj. części tekstowej i graficznej stanowi, zgodnie z częścią wstępną niniejszego rozstrzygnięcia, istotne naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego. Organ nadzoru wskazuje, przy tym że poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru zostały wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Po 51/07 (publ. LEX nr 507231).

Ponadto organ nadzoru dokonując kontroli uchwały pod względem zgodności z przepisami prawnymi, 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.**”.

Nie ulega również 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 (opcjonalnie zmiany studium).

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 (opcjonalnie zmiany studium) swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy o p.z.p.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

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

W rozporządzeniu w sprawie zakresu studium, ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne należy rozumieć „*parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40*”.

Zdaniem organu nadzoru użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie studium 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 1 Części 2, Tomu 2, załącznika do przedmiotowej uchwały pn. *Kierunki zmian - ustalenia dotyczące zagadnień, o których mowa w przepisie art. 10 ust. 2, 2a i 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (str. 19), w punkcie:

– 3.2 pn. *Wysokość obiektów budowlanych*, zawarto następujące stwierdzenie: „Należy dążyć do utrzymania średniej wysokości budynków pomiędzy 15 m, a 30 m, przy czym na całym obszarze objętym zmianą studium dopuszcza się budynki niższe niż 15 m oraz pojedyncze budynki

o wysokości do 85 m. Wysokość budowli, obiektów małej architektury i urządzeń budowlanych – według indywidualnych potrzeb. Powyższe wysokości należy uściślić przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”;

- 3.3 pn. Powierzchnia biologicznie czynna, zawarto następujące stwierdzenia: „Na terenach wielofunkcyjnych 1TW i 2TW (po odliczeniu powierzchni dróg) należy dążyć do zachowania powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 30% do 40%. Wskaźnik ten należy zróżnicować w planie miejscowym, w szczególności: - można go obniżyć na terenach przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne; - należy go podwyższyć do poziomu nie mniej niż 80% na terenach, które pozostaną lasami. Nie określa się minimalnej powierzchni biologicznie na terenie drogi publicznej KD.”.

Z cytowanych powyżej ustaleń wynika, iż załącznik do studium, w części jaką obejmuje jego zmianę nie określa jakichkolwiek minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określenia w planach miejscowych, bowiem studium jedynie *postuluje* przyjęcie takich wskaźników.

W konsekwencji brak określenia minimalnych i maksymalnych parametrów oraz wskaźników urbanistycznych oznacza, iż zmiana studium została podjęta z naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie studium, 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).

Znamiennym jest również to, iż w przypadku ustaleń dla obszarów funkcjonalnych 1TW i 2TW (tereny wielofunkcyjne) ponownie wskazuje się na ich nienormatywny charakter (str. 17 – 19, Części 2, Tomu 2 załącznika do uchwały):

„Na obszarze objętym zmianą studium wyróżnia się: - tereny wielofunkcyjne przeznaczone pod zabudowę oraz zieleń, w tym lasy - oznaczone na rysunku zmiany studium numerami i symbolami 1TW i 2TW (w skrócie tereny wielofunkcyjne 1TW i 2TW); (...)

1) Tereny wielofunkcyjne 1TW i 2TW przeznacza się pod:

a) obiekty, w których wykonuje się usługi (w szczególności obiekty związane z ochroną zdrowia, edukacją, nauką, kulturą, turystyką i sportem);

b) budynki mieszkalne;

c) drogi wewnętrzne (dojazdy i dojścia) oraz parkingi i garaże; dopuszcza się nad i pod terenami dróg wewnętrznych powstanie obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych łączących obiekty budowlane i urządzenia budowlane położone po obu stronach danej drogi;

d) obiekty infrastruktury technicznej (w szczególności obiekty budowlane i urządzenia budowlane służące elektroenergetyce, gazownictwu, wodociągom, kanalizacji, telekomunikacji i Internetowi, gospodarowaniu odpadami oraz ciepłownictwu);

e) zbiorniki wodne (w szczególności stawy i kanały) służące turystyce i rekreacji, produkcji rolniczej i gospodarce leśnej, retencji, odprowadzaniu wód opadowych z obiektów budowlanych; dopuszcza się: - nad i pod zbiornikami wodnymi powstanie obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych łączących obiekty budowlane i urządzenia budowlane położone na brzegach zbiorników wodnych, - powstanie obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych na terenie zbiorników wodnych;

f) zieleń urządzonej (w szczególności parki i zieleń towarzyszącą obiektom budowlanym);

g) lasy (w rozumieniu ustawy o lasach oraz w rozumieniu przepisów dotyczących ewidencji gruntów i budynków);

h) obiekty towarzyszące, w szczególności obiekty małej architektury i ogrodzenia.

Tereny przeznaczone pod poszczególne obiekty wymienione powyżej zostaną określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dopuszcza się zawężenie listy ww. obiektów w planie miejscowym.

Na terenach wielofunkcyjnych 1TW i 2TW dopuszcza się:

- obiekty budowlane i urządzenia budowlane służące produkcji rolniczej oraz istnienie gruntów rolnych;

- obiekty budowlane i urządzenia budowlane służące gospodarce leśnej;

- zalesienia;

- ładowiska, przy zachowaniu przepisów odrębnych;

- drogi publiczne, których nie oznaczono na rysunku zmiany studium.

Tereny przeznaczone pod poszczególne obiekty wymienione powyżej zostaną określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dopuszcza się zawężenie listy ww. obiektów w planie miejscowym. (...)

Wyznaczone na rysunku zmiany studium granice terenów wielofunkcyjnych 1TW i 2TW oraz KD nie są precyzyjne. Ich uściślenie nastąpi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.(...)

Ponadto w planie miejscowym należy jednoznacznie określić granice gruntów rolnych i gruntów leśnych, w podziale na:

- grunty, które przeznacza się na cele nierolnicze i nieleśne;

- grunty, które pozostają gruntami rolnymi i gruntami leśnymi w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (lasami w rozumieniu ustawy o lasach i w rozumieniu przepisów dotyczących ewidencji gruntów i budynków).”.

W związku z powyższym organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. organy gminy przy opracowywaniu i uchwalaniu planu miejscowego są związane ustaleniami studium. Zatem zarówno zapisy części tekstowej, jak i graficznej studium, muszą być przejrzyste i czytelne, a także jednoznaczne. Powyższe dotyczy również przeznaczenia i funkcji poszczególnych terenów, które nie powinny nastręczać problemów w zakresie ich identyfikacji. Oznacza to, że ustalenia w tym zakresie, mogą być sformułowane w sposób ogólny, jednak stopień ogólności zapisów studium nie powinien pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych, a w konsekwencji przyjęte rozwiązania przestrzenne winny umożliwiać spełnienie wymogu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. poprzez dokonywanie ustaleń, w planie miejscowym, niesprzecznych z ustaleniami studium.

Tymczasem cytowane ustalenia tekstu studium zawierają ogólnikowe i nieprecyzyjne sformułowania, uniemożliwiające tym samym jednoznaczną identyfikację przeznaczenia lub funkcji terenu. W następstwie zaś takich ustaleń niemożliwym staje się ocena zgodności

przyszłych ustaleń planistycznych z tak skonstruowanymi ustaleniami studium, co w konsekwencji rodzić będzie nie kończące się spory na etapie uchwalania kolejnych aktów prawa miejscowego.

W tym miejscu dodać również należy, iż zgodnie z Rozdziałem 16, Tomu 2, Części 2, załącznika do uchwały (str. 23): „Na obszarze objętym zmianą studium dopuszcza się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW pod warunkiem spełnienia wymagań prawa. Uciążliwość związana z ich funkcjonowaniem musi zamykać się w granicach terenu, lub obiektu budowlanego, do którego powodujący uciążliwość ma tytuł prawny.”, przy czym w granicach tej samej zmiany dopuszcza się również funkcje terenów, w tym budynki mieszkalne.

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie.” oraz przepisów odrębnych, w tym ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 961). uchwałodawca nie zaznaczył bowiem o jakie inwestycje wytwarzających energię z odnawialnych źródeł chodzi. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 6 ww. ustawy „Do projektów aktów, o których mowa w ust. 1, albo ich zmian, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie ustawy dokonano wyłożenia, a w przypadku planu zagospodarowania przestrzennego województwa - przedstawiono projekt planu ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu stwierdzenia jego zgodności z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju oraz programami rządowymi, stosuje się przepisy dotychczasowe.”. Wyłożenie projektu studium do publicznego wglądu odbyło się w dniach od 11 listopada 2016 r. do 16 grudnia 2016 r., zaś ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych weszła w życie w dniu 16 lipca 2016 r., a zatem uchwałodawca powinien wziąć również pod uwagę przepis art. 4 ust. 1 ww. ustawy, w brzmieniu: „Odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane: 1) elektrownia wiatrowa - od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, oraz 2) budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa - od elektrowni wiatrowej - jest równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z lopatami (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej).”.

Przedmiotowe studium nie spełnia także wymagań określonych w art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „W studium określa się w szczególności: (...) 9) obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;”. Takie obszary powinny być wskazane na ujednoliconym rysunku przedstawiającym kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, którego Rada Gminy nie sporządziła i nie uchwaliła. Co więcej Rysunek zmiany studium znajdujący się w Tomie 2, załącznika do uchwały, nie wypełnia tej normy. Z jego legendy wynika, iż granica obszaru objętego zmianą studium jest jednocześnie granicą obszaru: „na którym przeznacza się grunty oraz, jeśli zaistnieje taka konieczność, fragmenty gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (...)”. W tym miejscu należy dodać, iż konsekwencją braku wyznaczenia takich obszarów w studium jest brak możliwości zastosowania art. 14 ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium.”.

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) formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
- 2) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
- 3) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość

lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

- 4) **porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:**
 - a) **nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,**
 - b) **przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;**
- 5) **określa się:**
 - a) **możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,**
 - b) **potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;**
- 6) **w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej. ”.**

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 wskazuje, że bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę **został sporządzony w oparciu o studium przyjęte uchwałą Nr XXX/158/2013 oraz przedmiotową zmianę studium.** Na powyższe wskazują m.in. następujące zapisy załącznika do uchwały (Tom 2, Część 1, załącznika do uchwały, str. 10 – 11):

- „**Na podstawie rysunku studium z 2013 r.** („Kierunki”) określono obszary przeznaczone pod różne funkcje zabudowy. Z ww. obszarów wyodrębniono: 1) Obszary zainwestowane (...), dla których studium z 2013 r. ustala wskaźniki (wysokość budynków i powierzchnię biologicznie czynną) pozwalające na oszacowanie powierzchni użytkowej zabudowy. Na terenie całej gminy są to obszary M, U i UO. Na terenie jednostki osadniczej Polków-Sagały występują tylko obszary M i U. 2) Obszary w znacznym stopniu niezainwestowane oraz obszary niezainwestowane, **dla których studium z 2013 r. ustala wskaźniki** (wysokość budynków i powierzchnię biologicznie czynną) pozwalające na oszacowanie powierzchni użytkowej zabudowy. Na terenie gminy są

to obszary M1, M2, M3, M4 i PU. Na terenie wsi Polków-Sagały występują tylko obszary M2, M3 i M4.”;

- „1) Oszacowane na podstawie ustaleń studium z 2013 r. zapotrzebowanie na nową zabudowę w całej gminie wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy wynosi 1 985 664,58 p.u., po zaokrągleniu 1 990 000 m² p.u.”;
- „2) Zakładane w zmianie studium zapotrzebowanie na nową zabudowę wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy wynosi 288 000 m² p.u. Ww. zabudowa ma powstać na terenie wsi Polków-Sagały (sołectwo i obręb o tej samej nazwie).”;
- „3) Zakładane w studium z 2013 r. i zmianie studium zapotrzebowanie na nową zabudowę wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy wynosi: (...)”.

W związku z powyższym nie oszacowano chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych, na której może być realizowana nowa zabudowa. Co więcej określając maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, oszacowano „(...) pomniejszając powierzchnię użytkową zabudowy, która może powstać na obszarach przeznaczonych pod różne funkcje zabudowy (ustalonych na podstawie studium z 2013 r. i zmiany studium) o istniejącą powierzchnię użytkową zabudowy, ustaloną na podstawie danych Urzędu Gminy Grębków.” (str. 10, Tom 2, Część 1, załącznika do uchwały), a zatem pominięto np. prognozy demograficzne, których zresztą nie wykonano. Z treści załącznika do uchwały (str. 9) wynika jedynie, że „Prognoz demograficznych jednoznacznie wskazują na wyludnianie się Gminy Grębków” oraz, że to „Realizacja ww. zespołów obiektów budowlanych jest szansą na zatrzymanie ludzi w gminie oraz napływ nowych mieszkańców przede wszystkim poprzez tworzenie nowych miejsc pracy.”.

Ponadto Gmina Grębków nie posiada obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, iż w przedmiotowym studium w ogóle nie dokonano oceny jakiegokolwiek chłonności, przy czym o ile oczywiste jest, że w przypadku braku planów miejscowych nie jest możliwe określenie chłonności, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p., o tyle brak jest podstaw prawnych do zwolnienia z wyliczenia chłonności dla obszarów charakteryzujących się zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p.

Organu nadzoru wskazuje, że nie kwestionuje możliwości wprowadzania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Grębków jest jednoznaczne wykazanie realnej potrzeby wprowadzenia ww. struktur w studium, bowiem taką zasadę ustanowił ustawodawca w przepisie art. 1 ust. 4 pkt 4 i art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p.

Celem sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., jest faktyczne wykazanie potrzeby zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę lub nowego zapotrzebowania pod tereny inwestycyjne. Do powyższego niezbędne jednak jest oszacowanie **chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, w rozumieniu realizowania nowej zabudowy, czego gmina nie zrobiła.** Nie wykonała również prognoz demograficznych, m.in. na podstawie których, formułuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę

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 na str. 9 załącznika do uchwały, Tom 1, Część 1): „*Realizacja ww. zespołu obiektów budowlanych nie skutkuje koniecznością zwiększenia wydatków gminy Grębków na budowę dróg, infrastruktury technicznej i infrastruktury społecznej. Obszar objęty zmianą studium leży przy drodze gruntowej. Według rysunku studium z 2013 r. („Kierunki”) ww. droga ma stać się drogą publiczną klasy D (dojazdowa). Właściciel nieruchomości objętych zmianą studium zadeklarował nieodpłatne przekazanie fragmentów należących do niego działek na poszerzenie ww. drogi. Realizacja omawianego zespołu obiektów budowlanych może wspomóc infrastrukturę społeczną gminy – mają powstać obiekty związane z edukacją, kulturą i ochroną zdrowia. Dla realizacji podobnego programu w zakresie zadań własnych, gminie brakuje nie tylko pieniędzy, ale i terenów.*” wynika, iż nie określano faktycznych potrzeb związanych z realizacją inwestycji celu publicznego na nowych obszarach przeznaczonych pod zabudowę, a co za tym idzie także 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 studium oraz z powodu braku sporządzenia ujednoliconego studium, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nietdotyczące 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, jak również na samą formę oraz treść studium.

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 X/59/2015 Rady Gminy Grębków z dnia 30 grudnia 2015 r. i dostosowania zapisów studium do obowiązujących przepisów prawa.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXI/120/2017 Rady Gminy Grębków z dnia 30 marca 2017 r. „*w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grębków dla obszaru, w skład którego wchodzi działki ewidencyjne o numerach ewidencyjnych 645, 761 i 762 oraz część działki ewidencyjnej o numerze ewidencyjnym 705, położone w obrębie ewidencyjnym 0020 Polków Sagały, w jednostce ewidencyjnej 143302-2 Grębków.*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera