



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 3 sierpnia 2017 r.

LEX-I.4131.219.2017.MO

Rada Miasta i Gminy Kosów Lacki
ul. Kolejowa 2
08 – 330 Kosów Lacki

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 i 935)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/166/2017 Rady Miasta i Gminy Kosów Lacki z dnia 30 czerwca 2017 r. o uchwaleniu zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Kosów Lacki.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2017 r. Rada Miasta i Gminy Kosów Lacki podjęła uchwałę Nr XXIV/166/2017 o uchwaleniu zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Kosów Lacki.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 12 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 2 – 5 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ww. ustawy.

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.).

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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Mając na uwadze dyspozycję 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 dnia 18 listopada 2015 r., w zmianie studium należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności 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 bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, zawartego w części tekstowej zmiany studium, stanowiącej załącznik Nr 1 do uchwały, rozdział I pn. Uwarunkowania rozwoju gminy, pkt 8 lit. d, str. 30 ÷ 34, wynikają następujące ustalenia:

- dla obszarów wiejskich gminy: „(...) brak potrzeby rozszerzania obszarów urbanizacji o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej na terenach wiejskich gminy, które, jak oszacowano w tabeli 3, zawierają enklawy wolne od zabudowy o powierzchni około 15 ha i są w stanie zabezpieczyć tereny dla prognozowanego przyrostu powierzchni mieszkalnej.” (str. 32 i 33);
- dla terenu miasta, w granicach obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:
 - „Powierzchnia terenów wskazanych w planie (łącznie z proponowanymi w niniejszej zmianie studium) pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (MN) i mieszaną (MR/MN), które dotychczas nie zostały zainwestowane, znacznie przekracza możliwość ich zabudowy w perspektywie około 30 lat.” (str. 33);
 - „(...) do szacowanego przyrostu 35,7 tys. m² potrzebna jest maksymalnie⁹ powierzchnia około 40 ha. Tymczasem rezerwy powierzchni pod zabudowę mieszkaniową w planie miasta szacuje się na 51 hektarów w zabudowie zagrodowej z dopuszczeniem jednorodzinnej i 121 ha w zabudowie jednorodzinnej. Szacunek ten potwierdza nadmiar terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w planie miasta.” (str. 33);
 - „Za wystarczającą można uznać w planie rezerwę terenów pod zabudowę usługową, a nadmierną pod zabudowę produkcyjno-usługową.” (str. 33).

Natomiast z ustaleń zawartych w części tekstowej zmiany studium, stanowiącej załącznik Nr 1 do uchwały, rozdział III pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego wynika m.in., że na terenach urbanizacji (o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej):

- „Dojdzie do niewielkiego zwiększenia powierzchni przeznaczonej pod budownictwo mieszkaniowe, usługi i działalność gospodarczą.” (pkt 1.1, str. 42);
- zabudowa zagrodowa i jednorodzinna z towarzyszącymi usługami obejmuje tereny zwartej zabudowy istniejącej i projektowanej; „Wyznaczono ją w miejscowościach wiejskich gminy (z wyjątkiem Albinowa, Henrykowa, Kosowa-Hulidowa i Kosowa Ruskiego) i znacznej części miasta w oparciu o istniejącą zabudowę i zgłoszone wnioski. Umożliwia się zabudowę

mieszkaniową jednorodzinną, funkcje usługowe nieuciążliwe oraz lokalizację infrastruktury technicznej i komunikacji." (pkt 2 lit. a, str. 43);

- zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna obejmuje tereny zabudowy istniejącej i projektowanej, a w oparciu o zebrane wnioski wyznaczono pod tę zabudowę nowe tereny, które wymagają zmiany w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta (pkt 2 lit. a, str. 43 i 44);
- zabudowa usługowa obejmuje tereny istniejących usług publicznych i komercyjnych, a na podstawie złożonych wniosków wskazano tereny wymagające zmiany w planie (pkt 2 lit. a, str. 44);
- działalność gospodarcza obejmuje tereny istniejących zakładów przemysłowych i innej działalności gospodarczej oraz nowe tereny przeznaczone pod lokalizację przemysłu, składów, magazynów, hurtowni, budynków funkcji mieszanych, zabudowy pomocniczej, baz technicznej obsługi oraz innych zakładów produkcyjnych (pkt 2 lit. a, str. 44).

Na terenach otwartych obejmujących tereny rolne (grunty orne i trwale użytki zielone) dopuszczona została lokalizacja nowej zabudowy zagrodowej z możliwością wykorzystania jej do celów agroturystyki, a także obiektów związanych z produkcją rolną i jej obsługą (pkt 2 lit. b, str. 45).

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w rozdziale III, pkt 2. 1 (str. 46), na obszarach wiejskich nowa zabudowa powstaje w oparciu o uzupełnienie zabudowy istniejącej, a jej rozwój powinien opierać się o istniejące tereny zwartej zabudowy wsi, z tendencją do ich poszerzania, a nie wyznaczania nowych terenów rozwojowych.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy załącznika Nr 3 do uchwały – rysunku zmiany studium pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” wynika, że zgodnie z ustaleniami zawartymi w tekście zmiany studium, rozdział III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, pkt 2.4, str. 49 ÷ 53), stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały, wprowadzone zostały na nim zmiany w przeznaczeniu terenów, tj.:

- nowe tereny możliwej eksploatacji kruszywa, oznaczone symbolami: **Z01 ÷ Z22a**;
- nowe tereny do zalesień, oznaczone symbolami: **L01 ÷ L06**;
- nowe tereny przeznaczone pod zabudowę, oznaczone symbolami: **B01** (pod działalność gospodarczo – usługową) i **B02** (pod zabudowę zagrodową);
- tereny wymagające zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kosów Lacki, oznaczone symbolami: **P01 ÷ P012**;
- tereny wymagające opracowania nowego i częściowej zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kosów Lacki, oznaczone symbolami: **P14 i P14a**.

Ponadto, oprócz powyższych zmian wyróżnionych na ww. rysunku zmiany studium za pomocą oznaczeń graficznych i literowo – cyfrowych, wprowadzono na nim również inne, nie wyróżnione zmiany, w odniesieniu do zmienianego studium, przyjętego uchwałą Nr XXXIII/184/2010 przez Radę Miasta i Gminy Kosów Lacki w dniu 23 kwietnia 2010 r., dotyczące:

- obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kosów Lacki, polegające na zmianie funkcji:
 - terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, położonych po południowej stronie drogi 4217W oraz pomiędzy drogami 4217W i 3904 16W;
 - terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, położonych po wschodnie i zachodniej stronie drogi oznaczonej symbolem 4219W;
 - terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, położonych po północnej stronie drogi 627;

- terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, położonych po północnej i południowej stronie drogi 695 i po zachodniej stronie drogi 627;
- terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, położonych po północnej i południowej stronie drogi 390425W;
- terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami na tereny otwarte (grunty orne), położonych po północnej stronie drogi oznaczonej symbolem 390416W;
- terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, położonych po północnej stronie drogi 390417W;
- terenów działalności gospodarczej (P15) na tereny otwarte (grunty orne i użytki zielone);
- poza granicami obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej jednostek osadniczych, polegające na zmianie funkcji:
 - terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami na tereny otwarte (grunty orne i lasy) oraz terenów otwartych (grunty orne) na tereny zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami – wieś Dybów;
 - terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami na tereny otwarte (użytki zielone) – wieś Buczyn Szlachecki;
 - terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami na tereny otwarte (użytki zielone) – wieś Buczyn Dworski;
 - terenów otwartych (grunty orne) na tereny zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami – wieś Łomna;
 - terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami na tereny otwarte (użytki zielone) – wieś Sągole ;
 - terenów otwartych (grunty orne) na tereny zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami – wieś Grzymały;
 - otwartych (grunty orne) na tereny zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami – wieś Wyszomierz;
 - otwartych (grunty orne) na tereny zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami – wieś Guty;
 - terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej z towarzyszącymi usługami na tereny otwarte (grunty orne) – wieś Jakubiki.

Skoro z bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę wynika **brak potrzeby** rozszerzania obszarów urbanizacji o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej na terenach wiejskich gminy, zaś w planie miejscowym jest **nadmiar** terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i **wystarczająca rezerwa** terenów pod zabudowę usługową oraz **nadmierna rezerwa** terenów pod zabudowę produkcyjno – usługową, **to stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. brak jest podstaw prawnych do wyznaczania terenów dla potrzeb lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planie miejscowym pod zabudowę.**

Powyższe prowadzi do wniosku, że w przedmiotowej zmianie studium, niezgodnie z szacunkami terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz z wymogami ww. przepisu ustawy:

- na obszarze miasta, w granicach objętych obowiązującym planem miejscowym, w związku z dokonaną zmianą przeznaczenia terenów określonych w tym planie, wskazano tereny

przeznaczone pod nowe funkcje, które wymagają sporządzenia lub zmiany tego planu miejscowego, tj. pod:

- zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, oznaczone symbolami: **P01, P04, P07, P08, P09, P12**;
 - zabudowę mieszkaniowo – usługową, oznaczone symbolem **P06**;
 - zabudowę mieszaną (zagrodową i jednorodzinną), oznaczone symbolem **P02**;
 - zabudowę usługową, oznaczone symbolami **P03, P05**;
 - zabudowę produkcyjną, oznaczone symbolami: **P09a**;
 - zabudowę produkcyjną (zakłady produkcyjne, zakłady rzemieślnicze, składy, magazyny, urządzenia obsługi gospodarki rolnej), oznaczone symbolem **P11**; w ocenie organu nadzoru teren **P11** może zostać przeznaczony wyłącznie pod funkcję farmy fotowoltaicznej;
- na terenach wiejskich gminy, poza obszarami urbanizacji o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostek osadniczych, wskazano nowe tereny pod zabudowę, przeznaczone pod:
- pod działalność gospodarczo – usługową, oznaczone symbolami: **B01**;
 - pod zabudowę zagrodową, oznaczone symbolem **B02**;
- na terenach wiejskich gminy, poza obszarami o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostek osadniczych, wskazano nowe tereny pod zabudowę, nie wyróżnione na załączniku Nr 3, przeznaczone pod:
- zabudowę zagrodową i jednorodzinną z usługami, położone we wsiach: Dybów, Łomna, Grzymały, Wyszomierz, Guty.

Tymczasem z syntezy ustaleń projektu studium, dotyczących kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy (rozdział III, str. 86) wynika m.in., że:

- „*Tereny urbanizacji na obszarach wiejskich nie ulegają zmianie*”, co jest sprzeczne z wprowadzoną na tych terenach nową zabudową;
- „*Tereny urbanizacji w mieście Kosów Lacki obejmują tereny przewidziane w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod poszczególne funkcje. Wolnych terenów do zabudowy jest w mieście wystarczająco dużo w stosunku do prognozowanych potrzeb rozwoju miasta. W projekcie niniejszej zmiany studium znacznie rozszerzono tereny pod działalność gospodarczą, uwzględniając wniosek dotyczący ewentualnej lokalizacji farm fotowoltaicznych, które wymagają dużych terenów.*”.

Wskazany brak zmian terenów urbanizacji na obszarach wiejskich jest sprzeczny z wprowadzoną na nich nową zabudową (*vide* załącznik Nr 3 do uchwały).

W ocenie organu nadzoru, w związku z wykonanymi bilansami oraz przeprowadzonymi analizami, teren **P11** może zostać przeznaczony wyłącznie pod funkcję farmy fotowoltaicznej, zgodnie ze zgłoszonym przez miasto wnioskiem o jej budowę (*vide* str. 34 tekstu zmiany studium), nie zaś pod wprowadzoną ustaleniami zmiany studium szeroko rozumianą funkcję działalności produkcyjnej (PU) obejmującej zakłady produkcyjne, zakłady rzemieślnicze, składy, magazyny, urządzenia obsługi gospodarki rolnej, dla której nadmierna rezerwa terenów wynika z bilansu terenów (*vide* str. 33 tekstu zmiany studium).

Nie można przyjąć, że tereny pod budowę farmy fotowoltaicznej będą stanowić powiększenie terenów o tej samej funkcji, dla których w § 14 ust. 1 i ust. 2 uchwały, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kosów Lacki, uchwalonego przez Radę Miasta i Gminy Kosów Lacki w dniu 26 września 2005 r., zawarto ustalenia w brzmieniu: „1. Wyznacza się tereny działalności gospodarczej, oznaczone na rysunku planu symbolem PU (1PU-14PU). 2. Podstawowym przeznaczeniem terenów, o których mowa w ust. 1 jest działalność gospodarcza, tj. zakłady produkcyjne, zakłady rzemieślnicze, składy, magazyny, urządzenia obsługi gospodarki

rolnej.”. Natomiast zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 52 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71), zabudowa systemami fotowoltaicznymi należy do zabudowy przemysłowej i zaliczana jest do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Uchwała, we wskazanym powyżej zakresie, narusza dyspozycję art. 10 ust. 5, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., co stanowi o naruszeniu zasad sporządzania zmiany studium, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany studium i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na niezgodność ze stanem faktycznym ustaleń zmiany studium dotyczących pomnika zagłady, zawartych w jego części tekstowej i graficznej.

Na terenie gminy Kosów Lacki znajduje się Pomnik Zagłady, którym jest teren byłego hitlerowskiego obozu zagłady w Treblince. Na jego obszarze położone jest Mauzoleum Walki i Męczeństwa w Treblince. Zasady ochrony terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, zwanych dalej "Pomnikami Zagłady", określa ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. z 2015 r. poz. 2120). Na podstawie dyspozycji art. 4 pkt 3 pkt 5 ww. ustawy, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego określił w drodze rozporządzenia z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie *określenia granic Pomnika Zagłady, na obszarze którego jest położone Mauzoleum Walki i Męczeństwa w Treblince, oraz obszaru i granic jego strefy ochronnej* (Dz. U. Nr 68, poz. 580), granice powyższego Pomnika Zagłady, w załączniku Nr 1 oraz granice jego strefy ochronnej, w załączniku Nr 2.

Tymczasem w części tekstowej zmiany studium, stanowiącej załącznik Nr 1 do uchwały, rozdział III, pkt 8 pn. *Obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (str. 79), zawarto informację, że „*Dotychczas rozporządzenie takie nie ukazało się.*”. Natomiast z legendy części graficznej zmiany studium, stanowiącej załącznik Nr 3 do uchwały, pn. *Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego* wynika, że to Rada Miasta i Gminy Kosów Lacki określiła projektowaną granicę strefy ochronnej Pomnika Zagłady.

Natomiast w legendzie części graficznej zmiany studium, stanowiącej załącznik Nr 3 do uchwały, pn. *Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego*, zamieszczono oznaczenie graficzne projektowanej granicy strefy ochronnej Pomnika Zagłady, co wskazuje, że to Rada Miasta i Gminy Kosów Lacki, zamiast upoważnionego organu, w ramach ustaleń zmiany studium określiła granicę tej strefy.

Należy także wskazać, iż zawarte w części tekstowej zmiany studium, załączniku Nr 3 do uchwały, rozdział III pn. *Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego*, pkt 2.1 (str. 47), zasady w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, nie stanowią jednoznacznych wytycznych do planów miejscowych, bowiem w granicach terenów urbanizacji:

- dla terenów nowoprojektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowo – usługowej, zagrodowej i letniskowej „*Nie wprowadza się ograniczeń gabarytów zabudowy o innym przeznaczeniu dopuszczając możliwość zastosowania indywidualnych parametrów wynikających z funkcji lub potrzeb technologicznych obiektów*”;
- „*Dopuszcza się odstępstwa w indywidualnych przypadkach na terenach wyposażonych w dostępne do przyłączenia sieci wodociągowe, kanalizacji sanitarnej, energii elektrycznej i dróg publicznych.*”.

Ponadto, z ustaleń pkt 2.4 (str. 53) wynika, że przy zmianie obowiązującego planu miejscowego **miasta, tereny nim objęte (oprócz terenów kolejowych, na których może być wprowadzony nowy przebieg drogi wojewódzkiej)** mogą być przeznaczone zgodnie z predyspozycjami (pod drogi

wewnętrzne, działalność produkcyjną, usługi komercyjne, zielen izolacyjną) i wnioskami zgłoszonymi w procedurze zmiany planu.

Tymczasem, zgodnie z przepisami:

- art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „2. W studium określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d: (...) b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;”;
- § 6 pkt 2 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), 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”.

Niejednoznaczne określenie zasad kształtowania zagospodarowania terenów oraz parametrów i wskaźników urbanistycznych, uniemożliwia *de facto* ich stosowanie w sporządzanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Ustalenia zmiany studium naruszają, w tym zakresie, wskazane przepisy ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy o p.z.p., w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z występowania udokumentowanych złóż kopalin, które zgodnie z § 7 pkt 1 lit. c rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, powinny być określone na rysunku studium.

Na terenie gminy występują udokumentowane złoża piasku i żwiru. W studium wskazano:

- tereny górnicze eksploatowanych złóż, oznaczone symbolem 1PG ÷ 26 PG;
- tereny wyeksploatowanych złóż, w tym:
 - zrekultywowane, oznaczone symbolem 1;
 - w trakcie rekultywacji, oznaczone symbolem 2;
 - do rekultywacji, oznaczone symbolem 3;
- tereny potencjalnego poboru kruszywa złoża (możliwej eksploatacji kruszywa), w tym objęte zmianą studium.

Z Bilansu zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. opracowanego przez Państwowy Instytut Geologiczny i Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2017 r. (Bilans zaakceptowany przez Ministra Środowiska pismem z dnia 13 czerwca 2017 r. znak DNG-wnsg.2163.415.2015.BB) wynika, że w powiecie sokołowskim, na terenie gminy Kosów Lacki, występują m.in. udokumentowane złoża piasku i żwiru o zasobach rozpoznanych szczegółowo: Albinowo, Grzymały VI, Telaki VIII i Tosie IV, które nie zostały wskazane w części tekstowej oraz nie oznaczone w części graficznej zmiany studium.

Ponadto istnieją rozbieżności dotyczące terenu możliwej eksploatacji kruszywa Nowa Maliszewa, który w tabeli na str. 50 zmiany studium, został oznaczony numerem Z21a, zaś na rysunku studium (załączniku Nr 3 do uchwały), znajduje się teren oznaczony 21 Maliszewa. Powyższe wskazuje, że na ww. rysunku zmiany studium nie wskazano terenu Z21a Nowa Maliszewa, co oznacza brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną studium, a tym samym o naruszeniu dyspozycji

§ 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W powyższym zakresie zmiana studium narusza wymogi art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 3 ww. rozporządzenia.

Zgodnie z § 7 pkt 1 lit. c rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rysunek projektu studium powinien zawierać określenie granic i oznaczenia m.in. obszarów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

W części tekstowej zmiany studium, rozdział III, pkt 12 pn. *Obszary narażone na niebezpieczeństwo osuwania się mas ziemnych* (str. 83) ustalono, że „Na terenie gminy Kosów Lacki występują obszary zagrożone osuwiskami. W biegu rzeki Kosówki stwierdzono sześć miejsc, w których występuje podcinanie i obryw skarpy. Stopień zagrożenia określany jest jako niski. Zagrożone są łąki, a w dwóch przypadkach pojedyncze budynki¹¹.”.

Na rysunku zmiany studium, stanowiącym załącznik Nr 3 do uchwały, nie określono granic ww. obszarów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Powyższe narusza przepis § 7 pkt 1 lit. c oraz § 7 pkt 3 ww. rozporządzenia, zobowiązującego do powiązania części tekstowej z częścią graficzną studium.

Zgodnie z treścią cytowanego na wstępie 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 uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. 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 rozporządzenie w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Zgodnie 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. W konsekwencji zmiana studium nie musi oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy. Artykuł 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi, 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. Z kolei zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 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 dodatkowo na uwadze treść § 8 ust. 1 - 3 ww. rozporządzenia, 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 ujednoliconą formą projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy, należy stwierdzić, że **zmiana studium winna obejmować obligatoryjnie załączniki obrazujące zmiany w tekście studium, zmiany rysunku studium w postaci ujednoliconej formy tekstu studium i ujednoliconej formy rysunku tego zmienionego aktu, wraz z wyróżnioną zmianą**, a także z rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p. Przepis ten dodany na podstawie art. 41 pkt 2 ustawy o rewitalizacji, umożliwia w przypadku dokonywania zmiany studium dla części obszaru gminy, dokonanie także innych zmian studium, tak by informacje w nim zawarte były aktualne i spójne.

Dokonując zmiany ustaleń studium należy tym samym mieć na uwadze spójność zapisów zmienianych z tymi, które uznano za aktualne. Ponadto obligatoryjną formą dokonywanych zmian jest ich jednoznaczne wyróżnienie, które winno odbywać się w postaci ujednoliconego tekstu i ujednoliconego rysunku zmienionego studium, **wraz z wyróżnioną zmianą**.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z uwagi na:

- wprowadzenie nowej zabudowy nieuwzględniającej wyników sporządzonego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę;
 - brak wyróżnienia wprowadzonych nowych terenów pod zabudowę na terenach wiejskich gminy, poza obszarami o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostek osadniczych;
 - brak wyróżnienia (oprócz wyróżnionych zmian określających tereny do sporządzenia lub zmiany planu miejscowego, oznaczonych symbolami P01 – P12) innych dokonanych zmian funkcji terenów określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;
 - brak jednoznacznych wytycznych do planów miejscowych, w zakresie określenia przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania;
 - brak uaktualnienia ustaleń odnoszących się do Pomnika Zagłady, terenu byłego hitlerowskiego obozu zagłady w Treblince;
 - brak wprowadzenia niektórych udokumentowanych złóż kopalin oraz rozbieżności ze stanem faktycznym oraz pomiędzy częścią tekstową i graficzną zmiany studium, dotyczące terenów złóż kopalin;
 - brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną studium, w zakresie określenia obszarów narażonych na niebezpieczeństwo osuwania się mas ziemnych,
- co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organu nadzoru wskazuje, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych terenów, w tym także mieszkaniowych, niemniej jednak obowiązkiem Rady Miasta i Gminy Kosów Lacki jest jednoznaczne wykazanie, w ramach sporządzanych bilansów oraz wykonanych analiz, faktycznych potrzeb dla wyznaczania nowych terenów pod zabudowę w dostosowaniu do potrzeb gminy, spełniających wymagania, o których mowa w art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 10 ust. 5 pkt 4 i 6, art. 10 ust. 7, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie, przy czym ww. przepis musi znaleźć się w podstawie prawnej podejmowanej na nowo uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIV/166/2017 Rady Miasta i Gminy Kosów Lacki z dnia 30 czerwca 2017 r. o uchwaleniu zmiany *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Kosów Lacki*, 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

