



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 9 listopada 2017 r.

LEX-I.4131.313.2017.RM

**Rada Gminy Radziejowice
ul. Kubickiego 10
96 – 325 Radziejowice**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/202/2017 Rady Gminy Radziejowice z 9 października 2017 r. *„w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radziejowice (dotyczy fragmentów wsi Słabomierz i Tartak Brzózki (obręb ewid. Tartak)”*.

Uzasadnienie

Rada Gminy Radziejowice, na sesji w dniu 9 października 2017 r., podjęła uchwałę Nr XLIV/202/2017 *„w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radziejowice (dotyczy fragmentów wsi Słabomierz i Tartak Brzózki (obręb ewid. Tartak)”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 10 ust. 1 i 2, art. 12 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*. Ponadto w podstawie prawnej podjętej uchwały przywołano uchwałę Nr IV/19/2015 Rady Gminy Radziejowice z 12 lutego 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radziejowice, dotyczącego fragmentów wsi Słabomierz i Tartak Brzózki (obręb ewid. Tartak).

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

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

Ustawa o p.z.p. reguluje zatem, w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, **w dużym stopniu opisowym**, na co wskazuje sama nazwa *studium*.

Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: **informacyjnej**, zwaną **uwarunkowaniami**, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części **regulacyjnej**, zwanej **kierunkami**, **konstituującymi 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 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02, OSS 2002, nr 4, poz. 103).

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się do weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 8, teza 12. do art. 12 „**Należy stwierdzić, że organ nadzoru analizuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod kątem tego, czy jego ustalenia nie łamią obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, czyli czy studium nie wykracza poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**”.

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.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrzepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji R.P., zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy o p.z.p.

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.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. 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. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali 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 w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazano, 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. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia w studium należy określić wpływ uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 tejże ustawy.

Sama ustawa o p.z.p. odnosi się również 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 uregulowaną 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 którejs 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a następnie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Rada gminy może w toku sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w miarę potrzeby dokonywać zmian co do obszaru objętego zmianą studium. Jedyne ograniczenie, w tym zakresie, określone zostało w art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p., które stanowi, iż „*Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy*”.

Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana studium następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania studium (art. 9 – 13 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide* Z. Niewiadomski i inni „*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz*”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006, str. 238-239). Niewątpliwie 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. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian.** W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1 i 2 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 sytuacje, 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.

Rada Gminy Radziejowice podejmując w dniu 12 lutego 2015 r. uchwałę Nr IV/19/2015 zainicjowała proces sporządzania zmiany studium dla ściśle określonego obszaru stanowiącego fragmenty wsi Słabomierz i Tartak Brzózki.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. zgodnie z którym 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., niezbędnym jest by dokonywana zmiana spełniała obecne wymogi ustawowe. W przedmiotowym przypadku organy gminy Radziejowice winny więc dokonać niezbędnej aktualizacji treści uwarunkowań, oraz sformułować ustalenia w zakresie kierunków zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do dokonywanej zmiany.

Wskazać przy tym należy, że zmieniane studium sporządzone zostało co prawda pod rządami ustawy o p.z.p., jednakże pierwotne studium uchwalone na podstawie uchwały Nr XLII/213/2006 z 11 września 2006 r. ulegało wielokrotnym zmianom na podstawie kolejnych uchwał Rady Gminy Radziejowice z:

- 14 listopada 2011 r., Nr XII/87/2011;
- 5 grudnia 2011 r., Nr XIV/89/2011;
- 21 czerwca 2012 r., Nr XXII/158/2012;
- 18 czerwca 2015 r., Nr X/41/2015.

Należy zauważyć, iż od podjęcia uchwały w sprawie studium, w 2006 r. ustawa o p.z.p. podlegała wielokrotnym nowelizacjom, przy czym ustawodawca w znaczący sposób zmienił wymogi dotyczące zarówno uwarunkowań, jak i kierunków rozwoju przestrzennego. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej dotychczas obowiązujących studiów, to oznacza to, że studium takie, pomimo tego, że nie odpowiada ono obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego.

Utrzymanie w mocy takich aktów planistycznych ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzednich regulacji. W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych kolejnych zmian w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego studium w odniesieniu do niewielkiego obszaru gminy, musi bowiem obok uwzględnienia koegzystencji „starych” i „nowych” unormowań ustawowych, uwzględniać również zasadę, że nie może być ono wprowadzane etapowo ani wybiórczo tylko na niektórych obszarach gminy. Studium jest bowiem aktem planistycznym o charakterze kompleksowym i musi odnosić się do całego obszaru gminy. Prawidłowe, z punktu widzenia obecnego porządku prawnego, zmiany uzależnione są *de facto* od zawartości merytorycznej studium będącego przedmiotem zmiany, oraz od zakresu i charakteru wprowadzonych zmian, które muszą wszak odpowiadać wymogom obecnego brzmienia ustawy o p.z.p. Istotne jest przy tym, jakie zmiany zaszły również na terenie objętym samą zmianą, i to zarówno w przestrzeni, ale również w samym prawodawstwie, które odnosi się do obszaru objętego zmianą.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę Rada Gminy Radziejowice winna uwzględnić wszystkie dotychczasowe zmiany studium, bowiem organ uchwałodawczy, w sposób szczególny związany był przepisem:

- art. 9 ust. 1, 3 i 3a oraz art. 10, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.
- §§ 4, 6 i 7, w związku z § 8 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) [*§ 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, wyklada 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*],

jak również swoimi wcześniejszymi uchwałami Nr: XII/87/2011, XIV/89/2011, XXII/158/2012 i X/41/2015.

Uwzględniając przywołane powyżej przepisy oraz podjęte uchwały, Rada Gminy Radziejowice winna zatem sporządzić część:

- tekstową zmiany studium zawierającą wszystkie dotychczasowe zmiany, jakie zaszły w części tekstowej studium wraz z wyróżnieniem kolejno dokonywanych zmian;
- graficzną zmiany studium zawierającą wszystkie dotychczasowe zmiany, jakie zaszły w części graficznej studium wraz z wyróżnieniem kolejno dokonywanych zmian.

Tymczasem analiza podjętej uchwały prowadzi do wniosku, że:

- część tekstowa zmiany studium nie zawiera wyróżnienia wcześniej dokonywanych zmian, w tym m.in. wynikających z ostatniej zmiany studium, w związku z podjęciem uchwały Nr X/41/2015; powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 i 2, art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- w części tekstowej zmiany studium dokonano zmian, polegających na wprowadzeniu nowych zapisów, które nie zostały wyróżnione, co wskazuje, że wynikają one z pierwotnej uchwały w sprawie studium; powyższe dotyczy m.in. zapisów zawartych na str. 58 tekstu studium w brzmieniu: „Wyznaczone tereny aktywności gospodarczej w pobliżu zbiornika wodnego „Hamernia” w miejscowości Tartak Brzózki (obręb ewid. Tartak) i miejscowości Ślabomierz

umożliwią wykorzystanie niezagospodarowanych, atrakcyjnych terenów zlokalizowanych w centralnej części gminy, dla rozwoju funkcji turystyczno- rekreacyjno-wypoczynkowej, z której będą mogli korzystać mieszkańcy gminy i regionu jak również mieszkańcy pobliskiej Warszawy.”; powyższe stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 2 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;

- w części tekstowej zmiany studium zostały wyróżnione zmiany, które faktycznie nie są zmianą lecz wynikają z poprzednio podjętych uchwał; powyższe dotyczy m.in. treści wyróżnionej kolorem niebieskim na str. 58; powyższe stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 2 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- część graficzna zmiany studium nie zawiera wyróżnienia wcześniej dokonywanych zmian, w tym m.in. wynikających z ostatniej zmiany studium, w związku z podjęciem uchwały Nr X/41/2015; powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 2 i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 3, § 7 pkt 1 lit. d, § 7 pkt 3, 4 i 5 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- dokonano pomniejszenia całego rysunku dokonywanej zmiany studium zawierającego kierunki zagospodarowania przestrzennego; powyższe oznacza, że rysunek zmiany studium faktycznie sporządzony został w skali 1:11235, zamiast w dotychczasowej skali 1:10000; organ nadzoru wskazuje, że rysunek zmiany studium winien zostać sporządzony w skali 1:10000, co wynika również ze skali liczbowej zamieszczonej na rysunku studium; sporządzenie rysunku zmiany studium w skali 1:11235 stanowi o naruszeniu § 7 pkt 3 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.;
- dokonano zmian graficznych na rysunku zmiany studium uniemożliwiając tym samym jednoznaczną identyfikację poszczególnych obszarów funkcjonalno – przestrzennych w odniesieniu do obszarów nie będących przedmiotem dokonywanej zmiany; powyższe dotyczy m.in. zmiany kolorystyki obszarów oznaczonych symbolem RE2 (pierwotnie barwa zielona - obecnie żółta), stanowiących obszar korytarzy ekologicznych i użytków zielonych wzdłuż cieków wodnych do pozostawienia w dotychczasowym użytkowaniu jako tereny pastwisk, zadrzewień i łąk, których nie można odróżnić od obszarów oznaczonych symbolem RPL1 stanowiących obszary rolne przeznaczone do produkcji rolnej wraz z zakazem zabudowy poza obiektami służącymi gospodarce rolnej; powyższe stanowi o naruszeniu § 7 pkt 3, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 9 ust. 1 i ust. 3a oraz art. 27 ustawy o p.z.p.
- rysunek studium przedstawiający *kierunki zagospodarowania przestrzennego*, nie jest czytelny; na jego podstawie nie jest możliwe jednoznaczne określenie ustaleń, niezbędnych w celu późniejszego porównania jego ustaleń z ustaleniami sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; powyższe stanowi przede wszystkim o naruszeniu § 7 pkt 3, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 9 ust. 1 i ust. 3a oraz art. 27 ustawy o p.z.p.

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.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy uchwały Nr XLIV/202/2017 wynika, iż przyjęta zmiana studium nie stanowi ujednoliconej formy również z uwagi na fakt, że przy podejmowaniu

przedmiotowej uchwały, nie wzięto pod uwagę zmian wprowadzonych do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radziejowice, przez Wojewodę Mazowieckiego, w związku z zarządzeniem zastępczym znak: LEX-IV.742.36.2016 z 8 września 2016 r. Przedmiotowe zarządzenie zastępcze zostało dostarczone Radzie Gminy Radziejowice oraz Wójtowi Gminy Radziejowice 19 września 2016 r. i nie zostało zaskarżone do sądu administracyjnego w wymaganym terminie.

Zgodnie z treścią § 1 ww. zarządzenia zastępczego **do części określającej uwarunkowania**, w przyjętym uchwałą Nr XLII/213/2006 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radziejowice (z późn. zm.), **wprowadzono obszary udokumentowanych złóż kopalin:**

- surowców ilastych d/p kruszywa lekkiego „Budy Mszczonowskie” w miejscowości Budy Mszczonowskie;
- surowców ilastych ceramiki budowlanej „Budy Mszczonowskie II” w miejscowości Budy Mszczonowskie;
- surowców ilastych ceramiki budowlanej „Budy Mszczonowskie II(P)” w miejscowości Budy Mszczonowskie;
- surowców ilastych ceramiki budowlanej „Budy Mszczonowskie III” w miejscowości Budy Mszczonowskie;
- kruszywa naturalnego „Kuranów” w miejscowości Kuranów;
- surowców ilastych ceramiki budowlanej „Radziejowice” w miejscowości Radziejowice;
- surowców ilastych ceramiki budowlanej „Słabomierz” w miejscowości Słabomierz;
- surowców ilastych ceramiki budowlanej „Słabomierz II” w miejscowości Słabomierz;
- kruszywa naturalnego „Krzyżówka 2” w miejscowości Krzyżówka;
- kruszywa naturalnego „Korytów 2” w miejscowości Korytów;
- kruszywa naturalnego „Budy Nowe II” w miejscowości Nowe Budy;
- kruszywa naturalnego „Budy Nowe VII” w miejscowości Nowe Budy;
- kruszywa naturalnego „Budy Nowe VIII” w miejscowości Nowe Budy;
- kruszywa naturalnego „Budy Nowe IX” w miejscowości Nowe Budy;
- kruszywa naturalnego „Kukłówka” w miejscowości Kukłówka Radziejowicka.

Należy podkreślić, iż zarządzenie zastępcze wprowadzające udokumentowany obszar kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wydane przez wojewodę, wywołuje takie same skutki prawne jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co wynika wprost z art. 208 ust. 2 ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r., poz. 1131 z późn. zm.). Tym samym ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radziejowice (z późn. zm.), w zakresie uwarunkowań należy uwzględniać łącznie z wydanym zarządzeniem zastępczym.

W związku z powyższym, aby zachować ujednoliconą formę tekstu i rysunku studium, sporządzając a następnie uchwalając zmianę Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radziejowice, organy gminy winny uwzględnić, w:

- załączniku nr 1, część I. pn. *Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy*, pkt 2 pn. *Uwarunkowania wewnętrzne*, w ppkt 2.7 pn. *Uwarunkowania środowiska przyrodniczego*, ppkt 2.7.4 pn. *Budowa geologiczna*,
 - części graficznej przedstawiającej uwarunkowania,
- zmiany wprowadzone zarządzeniem zastępczym Wojewody Mazowieckiego z 8 września 2016 r. znak: LEX-IV-742.36.2016.

Organ nadzoru ponadto wskazuje, 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 określa 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. Organa 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 przesądzania 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 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777 z późn. zm.), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż podejmując uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę**.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. „Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:

- 1) *formuluje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 2) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów*

fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

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

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż w celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności:

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

Dopiero zestawienie otrzymanych wartości chłonności i zapotrzebowania, pozwala na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych i to tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza tak określoną chłonność. W przypadku, gdy chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy części określających uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, przedstawionych w formie tekstowej i graficznej, **nie wynika by w przedmiotowej sprawie przepisy zmienionej ustawy o p.z.p. znalazły zastosowanie.** Również w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały brak jest jakiegokolwiek informacji na temat wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności stwierdzić należy, iż dokonywana zmiana studium w części dotyczącej uwarunkowań narusza przywołane powyżej przepisy i nie stanowi realizacji

ustawowego celu, jakim jest wskazanie uwarunkowań, które służyć mają określeniu dalszych kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod redakcją Marka Wierzbowskiego i Alicji Plucińskiej – Filipowicz (wydanie 2, Wyd. Wolters Kluwers, Warszawa 2016, str. 141) wskazuje się, że „W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zwraca się uwagę, iż regulacja art. 10 ust. 1 formułuje wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych (informacyjnych) studium, do części regulacyjnej studium odnosi się zaś art. 10 ust. 2. Jednakże zarówno wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych, jak i regulacyjnych należy interpretować nie tylko językowo, lecz także celowościowo, mając na uwadze cel, któremu służy studium. Celem tym jest zaś określenie polityki przestrzennej gminy (por. wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2009 r. II OSK 856/09, LEX nr 552886).”.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury w tym m.in. wyrażone w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że „*Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: "formułuje się", "szacuje się", "porównuje się", "określa się" dowodzi, że ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób wyrwykowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą czynności.* Zaznaczyć w związku z tym przyjdzie, że skoro ocena w tym zakresie powinna uwzględniać okres nie dłuższy niż 30 lat, to co do zasady brak sprecyzowania w bilansie zapotrzebowania na nową zabudowę niezależnie od jej rodzaju (funkcji zabudowy), pozwala przypuszczać, że gmina przez najbliższe 30 lat nie ma zamiaru dalej się rozwijać i prowadzić jakichkolwiek inwestycji na swoim terenie. W realiach rozpoznawanej sprawy, co potwierdza załączony do akt materiał dowodowy bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został wprawdzie opracowany, jednakże - co prawidłowo wyartykułował organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym - nie odpowiada on wymogom art. 10 ust. 5 PlanZagospU, który, o czym była wyżej mowa, precyzuje ściśle kolejność poszczególnych działań przy jego sporządzaniu i elementy podlegające badaniu. Ponadto, już na pierwszy rzut oka, zestawienie treści skargi z treścią studium dowodzi, iż rzeczony bilans nie jest opracowaniem spójnym, uporządkowanym i kompleksowym, a jego poszczególnych elementów należy poszukiwać w treści całego studium. Powyższa okoliczność nie stanowiła jednak bezpośredniej przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały, choć niewątpliwie utrudniała weryfikację bilansu w świetle przesłanek materialnoprawnych. Sąd odnosząc się do rozważanego bilansu terenów stwierdził w ślad za organem nadzoru, iż przede wszystkim nie spełnia on wymagań określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1 PlanZagospU, ponieważ nie określa maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. Następnie, jeśli chodzi o warunki sprecyzowane w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU, to podstawowym zarzutem pod adresem bilansu jest odniesienie się wyłącznie do terenów zabudowy mieszkaniowej w miejscowościach - Bielawy i Sobota i pominięcie możliwości lokalizowania nowej zabudowy (niekoniecznie mieszkaniowej) na terenie całej gminy (a nie tylko w dwóch miejscowości), wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy w podziale na funkcje.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził, że „*Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., zapotrzebowanie na nową zabudowę określa się na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, wyrażając go w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. W studium nie zawarto jakichkolwiek prognoz demograficznych dotyczących gminy Łąck.*

co powoduje, że nie można uznać by zapotrzebowanie na nową zabudowę spełniało wymogi art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b i art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (...) Ustawodawca w art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6 u.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, a w art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. - 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. Jednak w studium nie określono w sposób szczegółowy ustaleń dotyczących kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., a także w zakresie określenia obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 lutego 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 1051/16, w którym z kolei Sąd stwierdził, że „Z zestawienia cytowanych przepisów dostatecznie jasno wynika, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium (odpowiednio: zmiany studium) na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 15 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 420/16.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, naruszono w sposób istotny zasady sporządzania studium, z uwagi na brak wymaganych ustaleń, o których mowa w art. 10 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym z dniem 18 listopada 2015 r., tj. po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje także, iż 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 projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury

oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

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

Zdaniem organu nadzoru użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot „*minimalne i maksymalne parametry*” odnosi się zatem do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy).

Tymczasem w części tekstowej zmiany studium (str. 75) w ramach ppkt 3.3 pn. *Wytyczne szczegółowe dla stref funkcjonalnych*, zawarto m.in. ustalenia stanowiące wytyczne do sporządzanych planów miejscowych, w brzmieniu:

„*Wytyczne szczegółowe dla obszarów*

Wytyczne do planów miejscowych, ustalenia dotyczące kierunków wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów dla poszczególnych obszarów (wskazanie obszarów planów miejscowych, warunków urbanistycznych i terenów nie objętych planami – z zastrzeżeniem uszczegółowienia i możliwości korygowania granic obszarów objętych planem na etapie przystąpienia do wykonania planu miejscowego).

Aby właściwie realizować politykę przestrzenną gminy w zgodzie z ładem przestrzennym i zrównoważonym rozwojem Studium postuluje:

- *minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki – 1500m² z wyjątkiem terenów pozostawionych w dotychczasowym przeznaczeniu, dla których minimalna powierzchnia działki wynika z obowiązujących planów miejscowych*
- *wysokość zabudowy – max. 14 m,*
- *maksymalną powierzchnię zabudowy – 60% powierzchni działki,*
- *powierzchnię biologicznie czynną – min. 40% powierzchni działki.*

Wszelki rozwój w strefie powinien odbywać się zgodnie z ideą ładu przestrzennego, ochroną środowiska przyrodniczego oraz dbałością o odpowiedni standard i poziom życia mieszkańców. Preferuje się wprowadzanie zadrzewień i zakrzewień w celu poprawy estetyki miejsc oraz ochrony środowiska i krajobrazu przyrodniczego.

Postuluje się by sukcesywnie sporządzać miejscowe plany w obrębie strefy, wg przyjętego harmonogramu lub występujących potrzeb. Dopuszcza się korekty granic obszaru strefy na etapie wykonywania planów miejscowych.

W kontekście tak sformułowanych ustaleń wskazać należy, iż Rada Gminy Radziejowice korzystając z przysługujących jej kompetencji stanowiących, jest zobowiązana do posługiwania się wyłącznie językiem polskim, co wynika wprost z art. 4 pkt 2 ustawy z 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. z 2011 r., Nr 43, poz. 224 z późn. zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ww. ustawy ochrona języka polskiego polega w szczególności na dbaniu o poprawne używanie języka i doskonaleniu sprawności językowej jego użytkowników oraz na stwarzaniu warunków do właściwego rozwoju języka jako narzędzia międzyludzkiej komunikacji, przy czym do ochrony języka polskiego są obowiązane wszystkie organy władzy publicznej oraz instytucje i organizacje uczestniczące w życiu publicznym. Organ stanowiący musi mieć zatem na względzie, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem kierowanym do szerokiego kręgu adresatów, dla których jego postanowienia powinny być zrozumiałe, niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

Dokonując wykładni znaczenia ustaleń sformułowania: *postuluje i preferuje*, to wskazać należy, iż pomocna jest tu wykładnia językowa lub językowo - logiczna, która w swej istocie polega na ustalaniu **znaczenia i zakresu wyrażen zawartych w danym tekście biorąc pod uwagę język**, w którym zostały one sformułowane, reguły znaczeniowe i konstrukcyjne języka prawnego i naturalnego (polskiego), a także stosując się do reguł logicznego myślenia oraz specyficznych reguł logiki prawniczej. Ponieważ wykładnia ta opiera się na analizie bezpośrednio słów i zdań zawartych w konkretnym akcie to jest ona zawsze dokonywana jako pierwsza przed np. wykładnią systemową i funkcjonalną, przy których bierze się pod uwagę cel przepisu, a także np. jego umiejscowienie w danym akcie.

Dokonując wykładni językowej należy stosować się do konkretnych zapisów, interpretując sformułowane ustalenia, jako całość. Mając na względzie powyższe reguły wskazać należy, iż użyty w wyżej cytowanych przypadkach wyraz **preferować**, zgodnie z internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego (SJP) oznacza „dawać komuś lub czemuś pierwszeństwo, bardziej lubić; woleć”. Z kolei czasownik **postulować** oznacza „proponować coś, wysuwać coś jako postulat”.

W tym kontekście wskazać należy, że sformułowane wytyczne do sporządzanych planów miejscowych są jedynie zaleceniami, postulatami, działaniami pożądanymi nie zaś koniecznymi do realizacji.

Powyższe wynika również z samej konstrukcji pozostałych ustaleń, w tym m.in. zawartych na:

- str. 73, w brzmieniu: „(...) **Ustala się** w granicach strefy wydzielone terenów przeznaczonych pod zieleń urządzoną. (...)”;
- str. 74, w brzmieniu: „(...) **Ustala się** zasadę zaopatrzenia w wodę z indywidualnych ujęć oraz z wodociągu gminy, odprowadzanie ścieków.”;

O ile zatem w przypadku jednoznacznie sformułowanych nakazów, co lokalny prawodawca uczynił poprzez użycie sformułowania „ustala się”, stwierdzić należy, że będą one wiązać organa gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego, o tyle wszelkie sformułowania odnoszące się do działań jedynie pożądanym, preferowanym, zalecanym, możliwym do wykonania, bądź które powinny być wykonane, stanowić mogą co najwyżej, postulaty a więc nie wiążące zalecenia.

Z cytowanych powyżej ustaleń części tekstowej uchwały wynika, iż w zmianie studium nie określono minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem studium jedynie zaleca przyjęcie wszystkich wymienionych wskaźników.

W konsekwencji brak określenia minimalnych i maksymalnych parametrów oraz wskaźników urbanistycznych oznacza, iż studium zostało podjęte z naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.

Na temat zaleceń i postulatów w zakresie parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu zawartych w studium w sposób jednoznaczny wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w swym wyroku z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 727/14, w którym stwierdził, że: „Zdaniem Sądu zamieszczenie w rozdziale 17.3 w ust. 1 pkt 9, w ust. 2 pkt 8 i w ust. 3 pkt 9 zaleceń co do minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek świadczy o tym, że w zamyśle rady gminy dyspozycja ta ma charakter wyłącznie zalecenia, a tym samym nie spełnia wymogu ustaleń studium, przez co nie można mówić o jej wiążącym charakterze w stosunku do sporządzanych na jego podstawie planach miejscowych. Podobne uwagi odnoszą się analogicznie do innych zaleceń zamieszczonych w zaskarżonym studium dotyczących takich wskaźników jak: ilość kondygnacji zabudowy, intensywności zabudowy, udziału

powierzchni biologicznie czynnej na działkach budowlanych, maksymalnej wysokości nowej zabudowy, ilości miejsc postojowych oraz powierzchni zabudowy. W tych przypadkach również nie można mówić o wiążącym charakterze tych zapisów studyjnych w stosunku do przyszłych planów miejscowych, gdyż z kontekstu treści tego studium, jak też z wyjaśnień gminy przedstawionych w odpowiedzi na skargę, wynika niezbicie, iż wskazane tam minimalne wskaźniki mają charakter nieobowiązkowych zaleceń.” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny wielu zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej na podstawie uchwały Nr IV.19.2015 Rady Gminy Radziejowice z 12 lutego 2015 r. i dostosowania zapisów studium do obowiązujących przepisów prawa, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winna należy przywołać ww. przepis.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLIV/202/2017 Rady Gminy Radziejowice z 9 października 2017 r. „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radziejowice (dotyczy fragmentów wsi Słabomierz i Tartak Brzózki (obręb ewid. Tartak)”, 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.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
Zdzisław Siniara

