



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 2 stycznia 2018 r.

LEX-I.4131.368.2017.RM

Rada Miejska w Mogielnicy
ul. Rynek 1
05 - 640 Mogielnica

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/229/2017 Rady Miejskiej w Mogielnicy z 27 listopada 2017 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mogielnica”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Mogielnicy, na sesji w dniu 27 listopada 2017 r., podjęła uchwałę Nr LII/229/2017 „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mogielnica”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 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.”.

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**, **konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy**, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W judykaturze wskazuje się, iż aktualne przepisy art. 10 ust. 2, 2a, 3a „*należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać »spójny« ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich »ogólnikowość« i »hasłowość« nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium” (wyrok NSA z 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.”.

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 Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). 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 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.

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 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 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 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 dokonana przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały, w tym w szczególności jej załącznika nr 1, stanowiącego tekst studium wskazuje, że określone zapotrzebowanie oraz chłonności w ramach poszczególnych kategorii terenów wykonano w sposób naruszający wskazane i cytowane powyżej przepisy. Przede wszystkim wskazać należy, iż na str. 115 załącznika nr 1, część I stanowiącego tekst uwarunkowań przedstawiono prognozę demograficzną dla gminy Mogielnica, z której wynika, iż do roku 2050 nastąpi spadek liczby ludności z 8811 (dane z 2016 r.) do 8231 osób. Powyższe oznacza spadek o 580 mieszkańców, przy czym spadek ten dotyczyć będzie zarówno miasta (o 35 mieszkańców), jak i obszarów wiejskich (o 545 mieszkańców). Przedstawiono również wariant wysokiej dzietności (str. 116 i 117), przy czym w wariantcie tym nie oszacowano liczby ludności, lecz *liczebność gospodarstw domowych*. Z przedłożonych danych zawartych na Wykresie 15 wynika wzrost ogólnej liczby gospodarstw domowych z 2781 w roku 2016 do 3140 w roku 2050, co oznacza wzrost o 359 gospodarstwa.

Tymczasem z danych zawartych w rozdz. 11.8. pn. *Chłonność położonych na terenie gminy obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę* wynika, że „Powyższe wyliczenia pokazują możliwości zainwestowania na obszarach predestynowanych w planach miejscowych do lokalizacji zabudowy mieszkaniowej, które w chwili obecnej stanowią rezerwę inwestycyjną. Tereny te dają możliwość zamieszkania ok. 1 313 mieszkańcom, tj. 449 gospodarstw domowych. Sumaryczna powierzchnia użytkowa to 34 220,2 m². ”.

Z przedstawionych dla wariantu podwyższonej dzietności danych wynika zatem zapotrzebowanie na 359 gospodarstw domowych, podczas gdy już sama chłonność obszarów objętych planami miejscowymi wynosi 449, co oznacza że chłonność jest większa niż określone w studium zapotrzebowanie. Powyższe, w związku z dyspozycją art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. oznacza brak możliwości lokalizacji nowej zabudowy.

Znaczące przewyższenie chłonności nad zapotrzebowaniem wynika również z ustaleń części tekstowej studium, załącznik nr 1, część I, str.:

- 130, w brzmieniu: „Wskazane w punkcie 11.7 i 11.8 wyliczenia obrazują maksymalną możliwość wykorzystania położonych na terenie gminy obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (3 461 mieszkańców w obszarze wiejskim; obszar miejski pominięto ze względu na pokrycie w całości mpzp), a także pozostających dodatkowo w dyspozycji terenów o wskazanej w planach miejscowych funkcji mieszkaniowej (1 313 mieszkańców). **Daje to sumarycznie potencjalną możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dla 4 774 mieszkańców.**”;
- 128, w brzmieniu: „Sumarycznie obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oszacowano na 1555 ha, w tym blisko 163 ha w obszarze administracyjnym miasta Mogielnica. Przy założeniu współczynników zagęszczenia charakterystycznych dla gminy, można czysto teoretycznie założyć, że **obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej dają możliwość zamieszkania: - 3 927 osobom w obszarze miejskim; - 9 887 osobom w obszarze wiejskim.**”,

co w zestawieniu z zapotrzebowaniem określonym na podstawie wariantu podwyższonej dzietności oznacza konieczność zapewnienia potrzeb lokalowych dla 1695 osób. Powyższe zapotrzebowanie wynika z ustaleń zawartych na str. 131 w brzmieniu: „Dotychczasowy ujemny przyrost naturalny zostaje zahamowany, przyjmując znaczne wartości dodatnie szczególnie w obszarze wiejskim. Stan ten utrzymuje się do roku 2031 na wsi oraz 2038 w mieście, przyjmując następujące maksymalne saldo względem roku 2016: **- Przyrost + 1569 osób na terenie wsi, - Przyrost + 126 osób na terenie miasta**, po czym następuje stopniowy spadek liczby mieszkańców na całym obszarze gminy. W roku 2050 saldo liczebności populacji wynosi +113 osób w mieście oraz +1101 osób na obszarach

wiejskich, rozpatrywane względem roku 2016. W wariantach tym obecne i przewidziane planami miejscowymi zasoby mieszkaniowe wystarczające są jedynie dla przyrostu ludności miejskiej. W obszarze wiejskim, bez uwzględnienia odpowiedniej polityki przestrzennej, będzie miało miejsce przeludnienie w gospodarstwach domowych, wzrost bezrobocia oraz migracja poza gminę. Zależnie od podjętych działań samorządowych można jednak założyć, iż systematycznie wzrastająca atrakcyjność i rozwijająca się struktura funkcjonalna wpłyną też na zmianę w strukturze wsi oraz w strukturze zatrudnienia i zamieszkania w gminie, pobudzając migrację do miasta, co pozwoli na utrzymanie ilości gospodarstw rolnych i zagęszczenia ludności we względnej równowadze. Działania przestrzenne gminy powinny brać pod uwagę wzrastające potrzeby lokalowe na jej obszarze oraz ewentualne ryzyko wzrostu bezrobocia związane z mało zróżnicowaną strukturą zatrudnienia. **W wariantach podwyższonej dzietności należy założyć zbilansowanie ogólne terenów pod zabudowę mieszkalną pod kątem prognozowanych potrzeb dla całej gminy, tj. odpowiadające potrzebom lokalowym dla 1695 osób.** Znaczną część tych potrzeb realizują tereny inwestycyjne obecnie przewidziane obowiązującymi miejscowymi planami. W przypadku reszty potrzeb, mając na uwadze fakt perspektywy rozwoju na okres nie dłuższy niż 30 lat, należy wyznaczyć nowe tereny pod zabudowę w celu uniknięcia zahamowania rozwoju gminy.”.

Organ nadzoru wskazuje, że gdyby nawet uwzględnić specyfikę rozwoju obszarów wiejskich to z przedstawionych w studium danych wynika, że obecna chłonność terenów wiejskich (określona liczebnością mieszkańców wsi) wynosi 9887 przy obecnej liczbie ludności wynoszącej 6495 osób, co oznacza możliwość osiedlenia się około 3392 osób, wobec maksymalnego zapotrzebowania określonego na 1569 osób.

W tym kontekście wskazać należy, że Rada Miejska w Mogielnicy ma świadomość, że chłonność:

- 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,

w sposób znaczący przewyższa określone zapotrzebowanie, co wyraziła w sposób dobitny na str. 128 stwierdzając, że: „Wszelkie zmiany zmierzające do redukcji w przyszłości powierzchni obszarów możliwych do zainwestowania generują wysokie ryzyko odszkodowawcze i w niekorzystny sposób mogą wpłynąć na finanse gminy. Należy mieć na uwadze pewne przybliżenie w prezentacji wyników spowodowane wariantowymi możliwościami interpretacji prawa miejscowego i co za tym idzie określeniem pewnych stałych zależności, parametrów i współczynników.”.

Organ nadzoru podkreśla, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Miejskiej w Mogielnicy było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę. Dopiero wykonane w sposób spełniający warunki ustawowe: analizy, bilanse terenów przeznaczonych pod zabudowę, określenie zapotrzebowanie na nową zabudowę, a także jednoznacznie określone możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej służących realizacji zadań własnych gminy, stanowić może podstawę do określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy (vide art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). Braki w powyższym zakresie należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W tym miejscu ponownie wskazać należy, iż w przypadku, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza

obszarami, o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a także na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, poza taką strukturą. Jedynie w przypadku gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, 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 ww. obszarami, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu.

W studium nie określono również możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, a także potrzeb inwestycyjnych gminy wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 5 ustawy o p.z.p. Co prawda na str. 123 – 126 wskazano zestawienie kosztów realizacji programów i celów ale są to jedynie dane zawarte w Strategii Rozwoju Gminy i Miasta Mogielnica na lata 2015 – 2025 bez odniesienia się do ustaleń studium, w tym m.in. faktycznych potrzeb związanych z delimitacją nowych obszarów przeznaczonych pod zabudowę.

Brak prawidłowo określonego zapotrzebowania, a także sporządzenie bilansu terenu niezgodnie z przepisami ustawy o p.z.p., w tym brak ich pełnego określenia w odniesieniu do powierzchni użytkowej zabudowy, a także wykazanie, że zapotrzebowanie (określone w liczbie ludności oraz w liczbie gospodarstw domowych) jest niższe niż chłonność, uniemożliwia określenie kierunków rozwoju przestrzennego, spełniających powyższe wymagania, w odniesieniu do kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. Dlatego też istotne jest by bilanse były jednoznaczne i oparte o założenia wynikające z faktycznie dokonanych analiz. Powyższe stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 5 pkt 1, 2, 3, 4 i 5 ustawy o p.z.p.

Nie ulega wątpliwości, iż na podstawie ustawy o p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach, którego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego w swoich granicach administracyjnych. W wykonaniu owej kompetencji, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrępowanej 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.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności stwierdzić należy, iż uchwalone 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: "formuluje 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 podziela 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.

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 II tekstu studium sformułowano m.in. następujące ustalenia:

- str. 10: „Wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego - Zasięgi wydzieleń terenowych określone w Studium należy traktować orientacyjnie. (...)”;
- str. 10: „Wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...) - Na rysunku Studium „Kierunki rozwoju” przeważnie określono przeznaczenie terenów o powierzchni co najmniej 0,5 ha. Szczegółowe rozstrzygnięcia dotyczące przeznaczenia poszczególnych działek oraz terenów o powierzchni mniejszej niż 0,5 ha powinny następować w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.
- str. 10: „Ustalenia szczegółowe dla poszczególnych terenów wyznaczonych na rysunku Studium – „Struktura funkcjonalno – przestrzenna” określają: Podstawowy kierunek przeznaczenia terenów; Studium określa podstawowe lub dominujące funkcje zagospodarowania terenu, które powinny przeważać na terenach wyznaczanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie dopuszcza się uszczegółowienie lub modyfikację przeznaczenia podstawowego z uwzględnieniem warunków lokalnych i istniejącego zagospodarowania.”;
- str. 10: „Dopuszczalny kierunek przeznaczenia terenów; Studium określa dopuszczalne lub uzupełniające funkcje zagospodarowania terenu, które nie powinny przeważać na terenach wyznaczanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie dopuszcza się uszczegółowienie lub modyfikację przeznaczenia dopuszczalnego z uwzględnieniem warunków lokalnych i istniejącego zagospodarowania.”;
- str. 10: „Ograniczenia zmian w przeznaczeniu terenów; Studium określa niepożądane lub zakazane funkcje zagospodarowania terenu, które powinny być wykluczone lub ograniczane na terenach wyznaczanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie dopuszcza się uszczegółowienie lub modyfikację przeznaczenia dopuszczalnego z uwzględnieniem warunków lokalnych i istniejącego zagospodarowania.”;
- str. 11: „3. Wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej; (...) Wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej w Studium zostały określone jako orientacyjne dla różnych rodzajów zabudowy i dla terenów niebudowlanych w poszczególnych strefach funkcjonalnych.”;
- str. 12: „- dla zabudowy sytuowanej w pierzejach głównych przestrzeni publicznych dopuszcza się zmniejszenie lub nie ograniczanie powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do terenów otaczających.”;
- str. 12: „- na terenach zagospodarowanych w sposób trwale uniemożliwiający zapewnienie wymaganego (w poszczególnych obszarach funkcjonalnych) udziału powierzchni biologicznie czynnej, wyjątkowo dopuszcza się zmniejszenie tego współczynnika na etapie opracowania planu miejscowego. Podstawą zmiany jest analiza stanu istniejącego i potencjalnej możliwości zagospodarowania działek budowlanych.”;
- str. 12: „4. Wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy; (...) Wskaźniki powierzchni zabudowy w Studium zostały określone jako orientacyjne dla różnych rodzajów zabudowy na poszczególnych terenach funkcjonalnych. W planach miejscowych wskaźnik maksymalnego procentowego udziału powierzchni zabudowanej powinien zostać uszczegółowiony dla poszczególnych terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi.”;
- str. 12: „5. Wskaźnik minimalnej powierzchni nowych działek budowlanych; Studium określa zalecane minimalne powierzchnie działek budowlanych dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wybranych terenów zabudowy wielorodzinnej. Powierzchnie działek w Studium zostały określone jako orientacyjne i powinny zostać uszczegółowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi.”.

W kontekście tak sformułowanych ustaleń wskazać należy, iż Rada Miejska w Mogielnicy 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: *zaleca, orientacyjne*, czy też *modyfikacja* 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 czasownik *zalecić*, zgodnie z internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego (SJP) oznacza „*doradzić wykonanie czegoś*”. Z kolei *orientacyjny* oznacza „*określający coś w przybliżeniu*”. Dodatkowo wytyczne określone jako orientacyjne podlegać mogą modyfikacji. Modyfikacja zaś to „*częściowa zmiana czegoś nienaruszająca istoty rzeczy; też: rzecz zmieniona w taki sposób*”.

Wytyczne określone w sposób orientacyjny, bądź które są jedynie zaleceniami podlegać mogą ponadto modyfikacji z powodu bliżej nie określonych „*warunków lokalnych*”. Należy również zauważyć, iż wytyczne dotyczące przeznaczenia nie obejmują działek oraz terenów o powierzchni mniejszej niż 0,5 ha, co oznacza, że sporządzając plan miejscowy dla wybranych działek, a także terenów o powierzchni poniżej 0,5 ha, żadne ustalenia studium nie będą wiążące.

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

Z cytowanych powyżej ustaleń części tekstowej uchwały wynika, iż w 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).

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż część z wytycznych narusza obowiązujące przepisy ustawy o p.z.p. I tak m.in. ustalenia zawarte na:

- str. 11, odnoszące się do wytycznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy, w brzmieniu: „- dla terenów zabudowy produkcyjnej i przemysłowej nie należy ograniczać wysokości obiektów budowlanych;”, naruszają wprost dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., z której wynika obowiązek określenia maksymalnej wysokości zabudowy oraz gabarytów obiektów;
- str. 11, odnoszące się do wytycznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, w brzmieniu: „- w planach miejscowych dla terenów przeznaczonych pod zabudowę lub terenów z dopuszczoną zabudową należy określić wskaźniki maksymalnej intensywności zabudowy;”, naruszają wprost dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., z której wynika obowiązek określenia zarówno maksymalnej, jak i minimalnej intensywności zabudowy;
- str. 11, odnoszące się do wytycznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, w brzmieniu: „- Uwaga! W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego należy określać intensywność zabudowy dla działek budowlanych odnosząc się do powierzchni całkowitej zamkniętej wszystkich kondygnacji nadziemnych zabudowy.”, naruszają wprost dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.; ustawodawca określił w tym przepisie definicję pojęcia intensywności zabudowy;
- str. 12, odnoszące się do wytycznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie wskaźnika minimalnej powierzchni nowych działek budowlanych, w brzmieniu: „- w planach miejscowych dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz zabudowę mieszkaniową wielorodzinną na wydzielonych działkach należy określać minimalne powierzchnie lub wymiary działek budowlanych, które mają wpływ na zachowanie lokalnego charakteru oraz ładu przestrzennego poszczególnych osiedli i zespołów zabudowy;”, naruszają wprost dyspozycję art. 15 ustawy o p.z.p., bowiem w planie miejscowym jedynie fakultatywnie określić można powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych, nie zaś jej wymiary;
- str. 91 i następne, sformułowano ustalenia odnoszące się do obszarów problemowych, podczas gdy zgodnie z ustawą z 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 379), z dniem 8 kwietnia 2014 r. w studium nie wyznacza się obszarów problemowych, lecz obszary funkcjonalne, brak tym samym podstaw do regulacji w tym zakresie.

Ponadto organ nadzoru stwierdza szereg sprzecznych ustaleń zawartych w części tekstowej studium. Dotyczą one m.in. ustaleń zawartych na:

- str. 11, gdzie z jednej strony wskazuje się, że „W Studium określone zostały wskaźniki maksymalnej całkowitej wysokości zabudowy określające maksymalny gabaryt zabudowy

obszaru.”, z drugiej zaś na tej samej stronie w ramach wytycznych do planów miejscowych określa się, że „- w planach miejscowych dopuszcza się wyznaczanie dominant wysokościowych oraz uwzględnienie istniejących budynków wyższych.”;

- str. 12, gdzie w ramach ustaleń dotyczących wytycznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy formułowane są ustalenia dotyczące powierzchni biologicznie czynnej, w brzmieniu: „- w planach miejscowych dla terenów należy określić wskaźniki minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenów budowlanych oraz dla terenów wyłączonych z zabudowy; - dla zabudowy sytuowanej w pierzejach głównych przestrzeni publicznych dopuszcza się zmniejszenie lub nie ograniczanie powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do terenów otaczających. - na terenach zagospodarowanych w sposób trwale uniemożliwiający zapewnienie wymaganego (w poszczególnych obszarach funkcjonalnych) udziału powierzchni biologicznie czynnej, wyjątkowo dopuszcza się zmniejszenie tego współczynnika na etapie opracowania planu miejscowego. Podstawą zmiany jest analiza stanu istniejącego i potencjalnej możliwości zagospodarowania działek budowlanych.”;
- str. 12, gdzie w ramach ustaleń dotyczących wytycznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie wskaźnika minimalnej powierzchni nowych działek budowlanych formułowane są ustalenia dotyczące minimalnej powierzchni zabudowy, w brzmieniu: „- dla obszarów zwartej zabudowy sytuowanej w pierzejach głównych przestrzeni publicznych dopuszcza się określenie wskaźników minimalnej powierzchni zabudowy; dla pozostałych terenów zaleca się nie ograniczać minimalnej powierzchni zabudowy.”;
- str. 41, gdzie z jednej strony wskazuje się, że obszary oznaczone symbolem R/E to „tereny rolnicze z możliwością lokalizowania urządzeń wytwarzających energię z OZE o mocy do 100 kW, wraz z odpowiadającą im strefą ochrony na wyznaczonym obszarze położonym pomiędzy miejscowościami: Jastrzębia, Dębnowola, Borowe a granicą gminy Promna oraz na wyznaczonym terenie położonym orientacyjnie pomiędzy przedłużeniem ul. Zielewskiej a ul. Nowomiejską”, a ustaleniami zawartymi na str. 94 tekstu studium (część II) w ramach rozdz. 12.7., z których wynika możliwość realizacji obiektów na tym terenie o mocy przekraczającej 100 kW, poprzez ustalenia w brzmieniu: „Obszary na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich strefy ochronne związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu Na terenie gminy dopuszcza się lokalizację urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych w tym również urządzeń o mocy przekraczającej 100 kW w strefie oznaczonej symbolem R/E – tereny rolne z możliwością lokalizowania źródeł energii odnawialnej. Granica wyznaczonej strefy stanowi granicę stref ochronnych.”;
- str. 90, z których wynika, że na obszarze gminy Mogielnica nie ustanawia się obszarów przestrzeni publicznej oraz pozostałymi ustaleniami, które odnoszą się do przestrzeni publicznych, a nawet „pierzei głównych przestrzeni publicznych”, jak np. na str. 12.

Powyższe, sprzeczne wzajemnie ustalenia, stanowią o naruszeniu art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b, w związku z § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także o naruszeniu art. 10 ust. 2a i art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje również, iż stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy m.in. na gruncie:

- art. 10 ust. 1 pkt 6, pkt 15 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „1. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: (...) 6) zagrożenia bezpieczeństwa ludności i mienia; (...) 15) wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.”;
- art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b, pkt 11 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; (...) 11) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych;”;
- art. 88k pkt 1 i 5 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 z późn. zm.), w brzmieniu: „Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych (...) 5) budowę, rozbudowę i utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych;”;
- art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, w brzmieniu: „1. Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym:
 - 1) wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych, z wyjątkiem dróg rowerowych;
 - 2) sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk;
 - 3) zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, budowę, przebudowę lub remontem drogi rowerowej, a także utrzymywaniem, odbudowę, rozbudowę lub przebudowę wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie oraz czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego.”.

Zgodnie z art. 88a ustawy Prawo wodne: „1. Ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. 2. Użytkownicy wód współpracują z organami administracji rządowej i samorządowej w ochronie przed powodzią, w zakresie określonym w przepisach ustawy oraz w odrębnych przepisach. 3. Ochronę przed powodzią prowadzi się z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym.”. Stosownie do dyspozycji art. 88f ust. 1 ww. ustawy „Mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego sporządza Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej”, który na podstawie przepisu art. 88f ust. 3 pkt 1 ww. ustawy przekazuje ww. mapy dyrektorom regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz zgodnie z art. 88f ust. 3a ww. ustawy, podaje do publicznej wiadomości przez umieszczenie ich w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

W dniu 15 kwietnia 2015 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie przekazał, zgodnie z art. 88f ust. 4 ustawy Prawo wodne, mapy zagrożenia powodziowego, m.in. właściwym starostom oraz właściwym wójtom, burmistrzom i prezydentom miast, jako oficjalne dokumenty planistyczne stanowiące podstawę do podejmowania działań związanych m.in. z planowaniem przestrzennym.

Mapa zagrożenia powodziowego dla rzeki Pilica została sporządzona przed podjęciem przez Radę Miejską w Mogielnicy, w dniu 27 listopada 2017 r., przedmiotowej uchwały, a więc Rada zobligowana była do jej uwzględnienia w uchwalanym planie miejscowym oraz do stosowania przepisów odnoszących się do zagospodarowania terenów znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

Z dyspozycji art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p. wynika, że w ustaleniach studium określa się obszary szczególnego zagrożenia powodzią.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 6c lit. a, b, c ustawy Prawo wodne, poprzez obszary szczególnego zagrożenia powodzią rozumie się: „a) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat, b) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat, c) obszary, między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 18, stanowiące działki ewidencyjne.”.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące możliwości realizacji jakiejkolwiek zabudowy:

- **przed nowelizacją przepisów ustawy Prawo wodne (przed 18 marca 2011 r.)**, na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, regulował art. 82 ust. 2 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynikało, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w szczególności wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk, zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem lub odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z ich infrastrukturą;
- **po nowelizacji przepisów ustawy Prawo wodne (z dniem 18 marca 2011r.)**, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynika, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych; sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk; zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie.

Możliwość odstępstwa od przywołanych powyżej zakazów regulowały przepisy:

- art. 82 ust. 3 Prawa wodnego (sprzed 18 marca 2011 r.);
- art. 88l ust. 2 Prawa wodnego (od 18 marca 2011 r.).

Analiza przywołanych powyżej zapisów Prawa wodnego, zarówno przed, jak i po nowelizacji ustawy, prowadzi do jednego wspólnego wniosku – na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, obecnie zaś szczególnego zagrożenia powodzią, **nie była i nie jest możliwa realizacja zabudowy. Wyjątkiem od tej reguły** było i jest uzyskiwanie **stosownego zwolnienia od takiego zakazu, w drodze indywidualnej decyzji** wydanej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej **na etapie projektowania inwestycji**.

Tymczasem w tekście studium (część II) na str. 92, w ramach wytycznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawarto następujące sformułowania: „- Dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz narażonych na niebezpieczeństwo powodzi należy wprowadzić ograniczenia zabudowy i zagospodarowania zgodnie z wymogami Prawa Wodnego, z uwzględnieniem zagospodarowania dopuszczonego w Studium.”.

Szczegółowa analiza ustaleń studium, zarówno jego części tekstowej, jak i graficznej (w tym m.in. rysunku pn. *Kierunki rozwoju*, załącznik nr 8 do uchwały), prowadzi do konkluzji, iż zapisy uchwały naruszają przepisy ustawy Prawo wodne, bowiem część obszaru szczególnego zagrożenia powodzią rzeki Pilicy, m.in. wyznacza się pod:

- tereny zabudowy rekreacyjnej i letniskowej „Ulaski Gostomskie” – obszar oznaczony symbolem RLZ, dla którego: „*należy uwzględnić możliwość rozbudowy (...) obiektów w istniejących siedliskach zabudowy zagrodowej oraz istniejących obiektów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*” (vide str. 25, część II tekstu studium);
 - tereny produkcji rolnej zabudowy rekreacyjnej i letniskowej „Ulaski Gostomskie” – obszar oznaczony symbolem R, dla którego istnieje: „*Zakaz lokalizowania nowej zabudowy poza siedliskami zabudowy zagrodowej realizowanej na podstawie przepisów odrębnych*” (vide str. 27, część II tekstu studium);
 - tereny łąk zalewowych i pastwisk wymagające ochrony – obszar oznaczony symbolem OR, dla którego istnieje: „*Zakaz lokalizowania nowej zabudowy poza siedliskami zabudowy zagrodowej realizowanej na podstawie przepisów odrębnych*” (vide str. 27, część II tekstu studium);
 - tereny zieleni otwartej wymagające ochrony – obszar oznaczony symbolem ZO, dla którego istnieje: „*Zakaz lokalizowania nowej zabudowy poza siedliskami zabudowy zagrodowej realizowanej na podstawie przepisów odrębnych*” (vide str. 27, część II tekstu studium),
- podczas gdy zgodnie z przepisami ustawy Prawo wodne na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co do zasady, istnieje zakaz zabudowy.

Powyższe oznacza, że Rada Miejska w Mogielnicy nie uwzględniła przepisów odrębnych z zakresu Prawa wodnego i tym samym sporządziła studium z naruszeniem art. 10 ust. 2 pkt 1 i 11 ustawy o p.z.p., w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Organ nadzoru stwierdza, że ustalenia studium umożliwiające rozbudowę, bądź realizację nowej zabudowy, godzą w ustawowy porządek w dziedzinie szeroko pojętej *ochrony przed powodzią*.

Stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W związku z powyższym nie mogą one umożliwiać wprowadzania do planu miejscowego ustaleń sprzecznych z przepisami ustawy Prawo wodne.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia z dnia 9 czerwca 2014 r., **sygn. akt II OSK 3083/13** „*Skoro postanowienia art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, wprowadzają zakaz m.in. sytuowania obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, to z planu miejscowego, winno jednoznacznie wynikać, że takie obszary nie podlegają zabudowie. Wskazywanie w planie miejscowym, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych, pod realizację m.in. zabudowy mieszkaniowej, w tym wyznaczanie tzw. ruchu budowlanego, poprzez określenie na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy, a także wskaźników i parametrów kształtujących zabudowę na takich obszarach, narusza istotnie regulacje art. 88l ust. 1 i ust. 2 ustawy Prawo wodne. Zaakcentować przy tym należy, że normy planistyczne, zawarte w akcie prawa miejscowego, muszą być zgodne (niesprzeczne) z normami ustawowymi, jako hierarchicznie wyższymi.*”.

Skoro wolą ustawodawcy jest, by w sposób szczególny, chronić obszary szczególnego zagrożenia powodzią, to nie może pozostać bez ingerencji organu nadzoru fakt, iż właśnie na takich obszarach wyznacza się tereny pod zabudowę, bądź też umożliwia się rozbudowę zabudowy już istniejącej.

Biorąc pod uwagę przepisy odrębne z zakresu Prawa wodnego, należy uznać, że organ stanowiący nie był uprawniony do wprowadzenia możliwości zabudowy, bądź rozbudowy w zasięgu obszaru szczególnego zagrożenia powodzią. Co więcej, pozostając w zgodności z przepisami odrębnymi z zakresu Prawa wodnego oraz spełniając wymogi wynikające z dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 6 i pkt 15, art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b, pkt 11 ustawy o p.z.p., organ stanowiący **winien uwzględnić**

ograniczenia w zagospodarowaniu ww. terenu, w granicach tego obszaru, w tym dotyczące zakazu jego zabudowy.

Wprowadzając ustaleniami uchwały możliwość realizacji nowej zabudowy, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, uchwała nie spełnia powyższych wymogów zawartych w ustawie Prawo wodne, jak również w ustawie o p.z.p.

W tym stanie rzeczy ustalenia studium, w zakresie ochrony przed powodzią, uznać należy za sprzeczne z ustawą Prawo wodne, bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy tej ustawy, o której mowa w art. 88l ust. 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 6 i pkt 15, art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b, pkt 11 ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium.

W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.07.2012 r., sygn. akt II OSK 1063/12, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09.06.2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.07.2014 r., sygn. akt II OSK 392/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06.09.2013 r., sygn. akt II OSK 664/13, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.11.2014 r., sygn. akt II OSK 1530/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 08.01.2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 25.02.2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2737/12, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28.02.2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.04.2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2895/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 09.07.2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 961/13, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.01.2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1573/14, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10.03.2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 2256/14, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 01.04.2015 r., sygn. akt VIII SA/Wa 759/14, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27.11.2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.02.2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 897/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 07.11.2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 02.12.2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1942/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 1063/12 stwierdził „(...) że treść wydawanych w ramach uzgodnień postanowień rodzi wątpliwości co do prawidłowości stanowiska Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie. (...) Niewątpliwie koniecznością jest to, aby już na etapie tworzenia aktów planistycznych prawidłowo uwzględniane były programy ochrony przeciwpowodziowej. Dlatego tak ważne jest, aby Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej – na etapie uzgadniania i opiniowania projektowanych aktów w zakresie planowania przestrzennego – dokonywał rzetelnej analizy w zakresie problematyki ochrony przeciwpowodziowej. (...) Zauważyć również trzeba, że dla konkretyzacji określanych ograniczeń ważne jest prawidłowe określenie zasięgów zagrożenia powodziowego na danym obszarze”. Ponadto Sąd w ww. wyroku przyjął, że z art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne „(...) wyprowadzić należy zakaz m.in. budowy obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, który musi być uwzględniony już na etapie uchwalania studium lub planów miejscowych. Wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania bezpieczeństwa ludzi i mienia. Według art. 10 ust. 1 pkt 6 – w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Natomiast przepis art. 10 ust. 2 pkt 2 i pkt 11 nakłada na organ gminy obowiązek określenia w studium m.in. terenów wyłączonych spod zabudowy oraz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Niewątpliwie więc określenie w studium kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1) nie może kolidować z ustawowymi wymogami z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. Zasadnie zatem uznał Sąd Wojewódzki, że treść studium w części dopuszczającej zabudowę na obszarze zagrożenia powodziowego stanowi naruszenie ww. przepisów. Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że dokonane w Dziale IV pkt 11 studium zastrzeżenia są niewystarczające dla zagwarantowania właściwej ochrony przed powodzią.”.

W 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.

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 m.in. jej: art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 i 6 oraz art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ponadto naruszono w sposób istotny art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 6 i pkt 15, art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b, pkt 11 ustawy o p.z.p. oraz art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b, w związku z § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, art. 10 ust. 2a i art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. a także szeregu innych przepisów wskazanych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, 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 i dostosowania zapisów studium do obowiązujących przepisów prawa, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LII/229/2017 Rady Miejskiej w Mogielnicy z 27 listopada 2017 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mogielnica”, 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