



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 stycznia 2018 r.

WNP-I.4131.2.2018.RM

Rada Gminy Rzekuń
ul. Kościuszki 33
07 – 411 Rzekuń

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 oraz z 2018 r. poz. 130)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/261/2017 Rady Gminy Rzekuń z 27 grudnia 2017 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzekuń”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Rzekuń, na sesji w dniu 27 grudnia 2017 r., podjęła uchwałę Nr XLII/261/2017 „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzekuń”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 pkt 12 i 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**, **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.”

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) *formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 2) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 3) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 4) *porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:*
 - a) *nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,*
 - b) *przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;*
- 5) *określa się:*
 - a) *możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,*
 - b) *potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;*
- 6) *w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.”.*

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

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

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

do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.

Tymczasem dokonana przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały, w tym w szczególności jej załącznika 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. 39 - 40 załącznika nr 1 do uchwały stanowiącego tekst studium przedstawiono prognozę demograficzną dla gminy Rzekuń, z której wynika, „*iz w okresie perspektywicznym 24 lat (perspektywa nie dłuższa niż 30 lat), liczba ludności gminy Rzekuń zwiększy się i stanowić będzie 100,81 % liczby ludności z końca 2016 r.*”. Powyższe oznacza, że według sporządzonej prognozy liczba ludności w gminie Rzekuń w roku 2040 wyniesie **10645 mieszkańców**, wobec 10560 według stanu na 31 grudnia 2015 r. (vide Tabela nr 20, str. 39 tekstu studium). Z kolei na str. 46 tekstu studium wskazano, że: „*w gminie Rzekuń liczba ludności stale wzrasta. Według stanu na 31.12.2016 r. w gminie mieszkało 10 560 osób, tj. o 161 osób więcej niż na koniec 2015 roku i 303 więcej niż na koniec roku 2014.*”. Niezależnie od powyższych rozbieżności w zakresie liczby ludności, z tekstu studium wynika jednoznacznie, że w perspektywie do roku 2040 liczba ludności wzrośnie zaledwie o 85 mieszkańców.

Dokonując analizy studium pod kątem spełnienia wymogów wynikających z art. 10 ust. 5 pkt 1 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p., tj. wymogu określenia maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażoną w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, to stwierdzić należy, iż z ustaleń studium w ogóle nie wynika jakie jest zapotrzebowanie na nową zabudowę. Co prawda w tekście studium, w części dotyczącej uwarunkowań, znajduje się Rozdz. 8.4.1. pn. *Zapotrzebowanie na nową zabudowę*, jednakże brak w nim faktycznie określonego zapotrzebowania, zaś w jego miejscu znajduje się jedynie opis oraz wyliczenia związane ze zwiększeniem i zaprojektowaniem nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę w ramach kierunków rozwoju przestrzennego. Powyższe znajduje potwierdzenie w następujących zapisach tekstu studium (str. 46 – 47):

„*Dla określenia zapotrzebowania na nową zabudowę w gminie Rzekuń przeanalizowano aktualną sytuację demograficzną, jej prawdopodobne zmiany w przyszłości oraz dokonano oceny sytuacji społecznej pod względem potrzeb mieszkalnictwa. (...) Z powyższego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę wynika, że zapotrzebowanie na nową zabudowę kształtuje się w następujący sposób:*

- *wzrosła powierzchnia terenów ozn. symbolami:*
 - *UO – wzrost powierzchni o 1,0344 ha,*
 - *US – wzrost powierzchni o 1,7612 ha,*
 - *PBS – wzrost powierzchni o 51,6928 ha.*
- *zaprojektowano nowe tereny ozn. symbolami:*
 - *MN/MU – teren o powierzchni 2612,9274 ha (powierzchnia terenu wynikająca z istniejącej zabudowy, złożonych wniosków do Studium, projektowanych terenów stanowiących uzupełnienie istniejącej zabudowy wynikające z funkcji terenu); nastąpił wzrost powierzchni w stosunku do terenów ozn. symbolami MN i MU (z „uwarunkowań”) o 362,0947 ha,*
 - *U - teren o powierzchni 55,7991 ha (powierzchnia terenu wynikająca z istniejącej zabudowy); nastąpił wzrost powierzchni w stosunku do terenów ozn. Symbolami UH, UG, UZ, UI, UL, UC, UR (z „uwarunkowań”) o 0,0615 ha.*”

Także z informacji zamieszczonych w Rozdz. 8.4. pn. *Uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę* (tekst studium str. 42 - 46) wynika, iż dokonano w nim jedynie porównania powierzchni terenów określonych w uwarunkowaniach i wyznaczonych w kierunkach zagospodarowania przestrzennego

w rozbiciu na poszczególne funkcje terenów. Tymczasem obowiązkiem organów gminy Rzekuń nie było zestawienie zasięgów poszczególnych terenów wyznaczonych w studium w ramach kierunków zagospodarowania przestrzennego i ich porównanie z zasięgiem poszczególnych terenów określonych w uwarunkowaniach, lecz w pierwszej kolejności określenie faktycznego maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę, dokonanych w oparciu o dokonane analizy: ekonomiczne, środowiskowe, społeczne, prognozy demograficznych oraz możliwości finansowe gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a - c ustawy o p.z.p.

Brak określenia faktycznego zapotrzebowania na nową zabudowę, oznacza podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium, w związku z istotnym naruszeniem wskazanych powyżej przepisów.

Organ nadzoru wskazuje, że do istotnego naruszenia zasad sporządzania studium doszło również przy określaniu chłonności. W pierwszym rzędzie wskazać należy, iż sporządzając studium organy gminy zobligowane są, co do zasady, do określenia 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.

W wyjątkowych wypadkach od tego wymogu można zastosować jednak wyjątki. I tak np. w przypadku braku planów miejscowych w granicach danej gminy brak jest możliwości określania chłonności, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p., co jednak nie zwalania z obowiązku określenia chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

W analizowanym przypadku, zgodnie z informacją zamieszczoną na str. 42 tekstu studium, wynika, że „na obszarze gminy Rzekuń obowiązuje obecnie sześć miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które swoim zasięgiem obejmują obszar całej gminy.”. Tymczasem zgodnie z wyliczeniami przedstawionymi na str. 47 tekstu studium wskazano, że:

- chłonność obszarów o w pełni zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej dla zabudowy MN/MU + RM + MW, wynosi 253 ha, co stanowi 798 działek;
- chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę MN/MU + RM + MW, wynosi 153,4 ha, co stanowi 511 działek.

Powyższe oznacza z jednej strony, że w studium nie określono chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę MN/MU + RM + MW poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną, co stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p., z drugiej zaś oznacza, że gmina Rzekuń dysponuje znaczącymi rezerwami wolnych terenów pod taką zabudowę. Pomimo posiadania znacznych rezerw terenu w kierunkach zagospodarowania przestrzennego wyznaczono nowe tereny z przeznaczeniem pod takie funkcje.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że brak określenia maksymalnego, w skali gminy, zapotrzebowania na nową zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p. uniemożliwia jego porównanie z sumą powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza nie tylko naruszenie wskazanych wyżej przepisów ustawy o p.z.p., w tym jej art.: 10 ust. 5 pkt 1, 3 i 4, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7, ale również art. 10 ust. 2 pkt 1, a to ostatecznie uniemożliwia wyznaczenie nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową. Co prawa na str. 47 i 48 tekstu studium, w ramach Rozdz. 8.4.4. pn. *Porównanie zapotrzebowania na nową zabudowę oraz sumy powierzchni użytkowej zabudowy* znajduje się wykaz tabelaryczny nr 27, który zgodnie z tytułem winien zawierać porównanie zapotrzebowania na nową zabudowę oraz sumy powierzchni użytkowej zabudowy, jednakże stanowi on prawdopodobnie różnicę chłonności obszarów o w pełni

wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno przestrzennej oraz chłonności obszarów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę wyrażoną m.in. w liczbie działek (*vide* tabela nr 27, str. 47 tekstu studium, wers pod liczbą porządkową 1, kolumna 5), gdzie odjemną stanowi wartość określona w tabeli nr 25, wers pod liczbą porządkową 1, kolumna 6, zaś odjemnikiem jest wartość określona w tabeli nr 26, wers pod liczbą porządkową 1, kolumna 6.

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

Celem sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., **jest faktyczne wykazanie potrzeby zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę lub nowego zapotrzebowania pod tereny inwestycyjne.** Do powyższego niezbędne jednak jest oszacowanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, czego gmina nie zrobiła. Ponadto niezbędne jest również oszacowanie chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę z wyłączeniem obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, czego gmina również nie zrobiła.

Należy także zauważyć, iż ustawodawca nowelizując ustawę o p.z.p., poprzez dodanie art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6 ustawy o p.z.p. **nałożył obowiązek określenia potrzeb inwestycyjnych gminy wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy, a także możliwości jej finansowania.** Co więcej ustawodawca w art. 10 ust. 5 pkt 6 ustawy o p.z.p., **nałożył obowiązek dokonania zmian projektu studium w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne przekraczają możliwości ich finansowania.** Tymczasem pomimo wskazanego powyżej obowiązku w studium nie tylko nie określono potrzeb inwestycyjnych gminy wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy, a także możliwości jej finansowania, ale nawet w ramach kierunków zagospodarowania przestrzennego nie określono i nie wymieniono w sposób szczegółowy obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, do czego zobowiązuje przepis art. 10 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co prawda na str. 79 – 80 tekstu studium, w ramach rozdz. 7 pn. *Obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym*, sformułowano jedynie ogólne zapisy, w brzmieniu: „*Na terenie gminy planowane są następujące inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym:*

- *uzupełnienie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie całej gminy,*
- *modernizacja dróg powiatowych,*
- *modernizacja dróg gminnych,*
- *rozwój oświaty i kultury,*
- *rozwój zaplecza sportowo – rekreacyjnego,*
- *remont i rozbudowa obiektów będących we władaniu gminy,*
- *inne obszary, na których będą realizowane inwestycje wynikające z potrzeb rozwoju gminy.*”

z których nie wynikają żadne informacje dotyczące faktycznych potrzeb inwestycyjnych w związku z wyznaczeniem nowych terenów pod zabudowę, co tym samym oznacza również brak możliwości oszacowania ich wykonania zgodnie z wymogami określonymi w ww. przepisach.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że modernizacja dróg powiatowych, w związku z dyspozycją art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., nie stanowi realizacji celu publicznego o znaczeniu lokalnym, lecz jest celem ponadlokalnym.

Ponadto stwierdzono, iż podejmując przedmiotową uchwałę doszło do naruszenia art. 9 ust. 2 ustawy o p.z.p., który to przepis obliguje sporządzającego studium do uwzględnienia zasad określonych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustaleń strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego, oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem. Tymczasem studium w jakikolwiek sposób nie odnosi się zarówno do:

- Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjętej uchwałą Nr 239 Rady Ministrów (M.P. z 2012 r. poz. 252);
- Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego przyjętego uchwałą Nr 180/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 7 czerwca 2004 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2014 r. poz. 6868);
- Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku Innowacyjne Mazowsze przyjętej uchwałą Nr 158/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 28 października 2013 r., jak i do własnej Strategii Rozwoju Gminy Rzekuń na lata 2016 – 2025, w tym do określonych w niej celów strategicznych, operacyjnych, a także zadań wskazanych do realizacji.

Stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium określa politykę przestrzenną gminy poprzez ustalenie uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w wyniku ustalenia lokalnych zasad zagospodarowania, które powinny być formułowane na podstawie przepisów zawartych w przepisach powszechnie obowiązujących, ale również na podstawie celów, kierunków, działań, zadań i innych wytycznych dotyczących polityki przestrzennej ustalonych na poziomie krajowym, wojewódzkim oraz gminnym, o których mowa w art. 9 ust. 2 ustawy o p.z.p., jak i wynikających z innych przepisów ustawowych, aktów prawnych o charakterze wewnętrznym, które określają politykę przestrzenną poszczególnych podmiotów administracji publicznej. Na takie postrzeganie roli studium wskazuje także doktryna, w tym m.in. H. Izdebski i I. Zachariasz w komentarzu LEX do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wyd. Wolters Kluwers, Warszawa 2013 r. str. 97, jednoznacznie precyzując, iż „*Lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego powinny ograniczać się do podstawowych dla rozwoju gminy czynników warunkujących jej zagospodarowanie przestrzenne, w tym zabudowie, zgodnie z podstawowymi wymogami ustawowymi oraz komplementarne do polityki przestrzennej samorządu województwa i państwa, tak aby zachować spójność polityki przestrzennej państwa.*”. Brak odniesienia się do ww. dokumentów w ramach obligatoryjnych treści, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium.

Jednocześnie organ nadzoru stwierdza, że doszło do naruszenia § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z którym w projekcie 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 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 sądowno-administracyjnym 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 uchwalodawcze 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 Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Ol 958/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „*W tej dacie obowiązywały już znowelizowane przepisy u.p.z.p. w brzmieniu opisanym ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Ustawa ta nie zawiera uregulowań przejściowych co do zastosowania zmienionych, czy dodanych przepisów u.p.z.p. odnośnie do procedur uchwalania studium, czy planu miejscowego, będących już w toku, co oznacza zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016r. sygn. akt IV SA/Po 180/16 oraz WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Łd 185/16, dostępne CBOSA). Ustawa o rewitalizacji reguluje przede wszystkim kwestię stworzenia gminnych programów rewitalizacji sporządzanych dla wyznaczonych uprzednio w drodze uchwały obszaru rewitalizacji. Odrębnie, dodatkowo ustawa o rewitalizacji wprowadziła zmiany do u.p.z.p. w art. 10 ust. 1 pkt 7, ust. 2, ust. 5-7. Mianowicie na gminy nałożony został obowiązek sporządzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, w celu wyważenia*

interesu społecznego i publicznego, w tym realizacji wprowadzonej zasady koncentracji zabudowy w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i wykazania zapotrzebowania na nową zabudowę poza takimi jednostkami osadniczymi, a także zweryfikowania możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej. Stosownie do art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne gminy we wskazanym zakresie przekraczają możliwości finansowania, to wówczas organ wykonawczy gminy musi dokonać zmian w opracowywanym akcie w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do swoich możliwości finansowych. Podobnie jest przy ocenie zapotrzebowania na nową zabudowę ze względów demograficznych, która dokonywana jest według oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. W myśl art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a i b u.p.z.p., lokalizowanie nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w podziale na funkcje, jest dopuszczalne tylko, gdy powierzchnia zabudowy w jednostkach osadniczych jest niewystarczająca. (...) Z art. 10 ust. 5 pkt 1 – 6 u.p.z.p. wynika, że co do zasady bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę winien być sporządzony dla obszaru całej gminy, w podziale na funkcję zabudowy. Jak wspomniano to już wyżej ma to przeciwdziałać rozproszeniu zabudowy i służyć racjonalnemu wykorzystaniu potencjału gminy w zakresie planowania nowej zabudowy.”;

- *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „Po pierwsze na aprobatę zasługuje zarzut organu nadzoru, że ustalenia studium naruszają dyspozycję art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., obligującą do uwzględniania uwarunkowań wynikających w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy. Na str. 54 i 55, w tym w tabeli nr 19 zamiast prognozy demograficznej dla Gminy Łąck przedstawiono prognozę demograficzną dla powiatu plockiego, co nie zostało dopuszczone w tym przepisie, a obowiązek uwzględnienia w studium prognozy demograficznej dla danej gminy wynika z dyspozycji art. 1 ust. 3 u.p.z.p., art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b u.p.z.p., art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p. Brak uwzględnienia prognoz demograficznych dla gminy oznacza sporządzenie bilansu terenu, a także maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, niezgodnie z wymaganiami stawianymi przez ustawodawcę w przywołanych powyżej przepisach. Konsekwencją takiego działania jest naruszające przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. określenie 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. Istotne jest również znaczenie tego błędu w kontekście obowiązku respektowania treści studium w miejscowym planie, o czym była wyżej mowa. Niepowołanie się na odnośną prognozę demograficzną dla konkretnej gminy powoduje brak adekwatnego wyznacznika dla formułowania treści miejscowego planu, czyniąc iluzorycznym przydatność studium, wbrew zamierzeniom ustawodawcy. (...) Uzasadniony jest pogląd Wojewody, że z przepisów art. 10 ust. 5 u.p.z.p. jednoznacznie wynika, iż w celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy w skali gminy: - określić maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę; - dokonać oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; - dokonać oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Dopiero zestawienie otrzymanych wartości zapotrzebowania i chłonności, pozwala na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje*

zabudowy, poza obszarami zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych i to tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza tak określoną chłonność. W 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. Zapotrzebowanie oraz chłonność winna zostać dokonana w odniesieniu do całej gminy i stanowić integralną część uwarunkowań (vide art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p.), a chłonność zostać obliczona w odniesieniu do 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 (Dz. U. Nr 166, poz. 1612, z późn. zm.), a więc w odniesieniu do wyodrębnionego przestrzennie obszaru zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkanego przez ludzi, a także w odniesieniu do ustaleń obowiązujących planów miejscowych. (...) W załączniku nr 3 do przedmiotowej uchwały, chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej sporządzono w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno - przestrzennej, o czym świadczą zapisy zawarte na str. 42 w brzmieniu: „Chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej Wielkości obszarów w ramach układów osadniczych (wg obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i obowiązującego Studium gminy) zostały przedstawione w tabeli (...)”. Z kolei na str. 43 określono chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, zamiast dokonania oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę z wyłączeniem obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. W przypadku obu rodzaju chłonności, obliczono je w oparciu o te same dane dotyczące obowiązujących na terenie gminy Łąck miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przy czym wyliczenia te nie są chłonnością w rozumieniu art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 u.p.z.p., bowiem nie określają one powierzchni terenów możliwych do nowej zabudowy, a także nie rozróżniają terenów możliwych do zabudowy w ramach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej od terenów położonych poza taką strukturą, na których możliwa jest nowa zabudowa i dla której obowiązują plany miejscowe. (...) Wojewoda zasadnie wywodził, że w uchwale za chłonność przyjęto de facto wszystkie tereny, dla których obowiązujące studium, jak i plany miejscowe przesządają o inwestycyjnym charakterze, bez względu na aktualny stan zagospodarowania (...) 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.”;

- 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, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „*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 u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium. W części regulującej studium, o której mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. określanie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów oraz określenie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych z zabudowy musi uwzględniać bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. W konsekwencji brak sporządzenia takiego bilansu przy uchwalaniu studium (odpowiednio: zmiany studium), uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;*
- 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.

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 o p.z.p.).

Tymczasem w części tekstowej studium (str. 67 - 69) w ramach części III pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego, rozdz. 3.3 pn. *Wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów*, zawarto m.in. ustalenia stanowiące wytyczne do sporządzanych planów miejscowych, przy czym pod koniec ww. wytycznych zawarto następujące zastrzeżenie: „*Postulowane wskaźniki stanowią jedynie wytyczne do określania wymagań w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.*”.

W kontekście tak sformułowanych ustaleń wskazać należy, iż Rada Gminy Rzekuń 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 ustalenia sformułowania *postuluje*, 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 *postulować*, zgodnie z internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego (SJP) oznacza „*proponować coś, wysuwać coś jako postulat*”.

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

Z cytowanych powyżej ustaleń części tekstowej uchwały wynika, iż studium nie określa tym samym 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).

Ponadto studium nie zawiera uzasadnienia zawierającego objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń studium, co stanowi o naruszeniu § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane powyżej okoliczności prowadzenie dalszych analiz dotyczących ww. uchwały uznaje się za bezcelowe.

Organ nadzoru raz jeszcze podkreśla, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Rzekuń 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.

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

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, 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, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje koniecznością 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 XLII/261/2017 Rady Gminy Rzekuń z 27 grudnia 2017 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzekuń”, 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 Szipera