



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 2 lutego 2018 r.

WNP-I.4131.11.2018.MO

**Rada Gminy Gozdowo**  
**ul. Krystyna Gozdawy 19**  
**09 – 213 Gozdowo**

### **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, z 2018 r. poz. 130)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXI/234/17 Rady Gminy Gozdowo z 29 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gozdowo.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 grudnia 2017 r., Rada Gminy Gozdowo podjęła uchwałę Nr XXXI/234/17 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gozdowo.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 11 pkt 12, 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 obowiązkujących 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 chłonności w ramach poszczególnych kategorii terenów wykonano w sposób naruszający wskazane i cytowane powyżej przepisy.**

W pkt 9.3 na str. 82 załącznika nr 1, stanowiącego tekst uwarunkowań zawarto ustalenia dotyczące prognozy demograficznej, z których wynika, że „Prognozy demograficzne dla gminy, przewidują zmniejszanie się liczby ludności. Jednak w zależności od przyjętych rozwiązań przestrzennych i sposobu zarządzania kurczeniem się gminy proces ten może cechować różna dynamika. Prognozę zmian liczby ludności prezentuje Ryc. 48. Jak wynika z powyższego wykresu, w prognozowanym okresie liczba ludności gminy Gozdowo, będzie maleć i już w roku 2035 w wariantcie najbardziej pesymistycznym może spaść poniżej 5000 mieszkańców.”.

Natomiast z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy wykresu przedstawionego na Ryc. 48 pn. Prognoza demograficzna dla gminy Gozdowo do 2050 r. wynika, że w wariantcie umiarkowanego spadku, do roku 2050 nastąpi spadek liczby mieszkańców z ok. 6000 do ok. 4250 osób. Powyższe oznacza spadek o ok. 1750 mieszkańców gminy. Natomiast w przypadku silnego regresu, do 2050 roku nastąpi spadek liczby mieszkańców z ok. 6000 do ok. 4000 osób, tj. o ok. 2000 mieszkańców gminy. W części tekstowej studium dotyczącej prognozy demograficznej ustalono ponadto, że „Do dalszych analiz i szacunków rozwoju przestrzennego gminy przyjęto wariant umiarkowanego spadku.” (str. 82 tekstu studium).

Sporządzając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę przyjęto, że „Analiza społeczna wykazała potrzebę podjęcia działań o charakterze planistycznym, które wspomagać będą wielofunkcyjny rozwój terenów gminy, co przyczynić się może do zahamowania niekorzystnych procesów demograficznych. Wobec powyższego istnieje potrzeba wyznaczenia, w oparciu o obecną strukturę funkcjonalno-przestrzenną oraz złożone wnioski, nowych terenów na cele zabudowy mieszkaniowej, produkcyjnej, składowej, magazynowej, usługowej. (...) Zagadnieniem niekorzystnym z punktu widzenia gminy jest proces jej depopulacji, co wykazała prognoza demograficzna.” (str. 85 tekstu studium).

Zgodnie z ustaleniami pkt 9.3 tekstu studium dotyczącym uwarunkowań, zapotrzebowanie na nową zabudowę oparto o analizy ekonomiczne, społeczne, środowiskowe, prognozy demograficzne oraz sytuację budżetową gminy. Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę oszacowano w oparciu o liczbę złożonych wniosków oraz ruch budowlany w gminie.

Organ nadzoru wskazuje, że do istotnego naruszenia zasad sporządzania studium doszło 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 przypadkach od tego wymogu można zastosować jednak wyjątki. W związku z tym, że osadnictwo we wsiach: Bonisław, Gozdowo, Lelice, Rempin i Rękawczyn skupione jest w zdecydowanej większości w obrębie obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, które pokryte są w całości miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w studium przyjęto, że chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej zawiera się w szacunkach dotyczących obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, a więc chłonność oszacowano tylko dla terenów przeznaczonych pod nową zabudowę w obowiązujących siedmiu planach miejscowych, o których mowa na str. 88 tekstu studium.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy porównawczej danych zawartych w: tabeli 16 pn. *Zapotrzebowanie na nową zabudowę*, tabeli 17 pn. *Chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę* oraz tabeli 18 pn. *Potrzeby inwestycyjne w gminie*, wynikają rozbieżności pomiędzy zapotrzebowaniem na nową zabudowę, liczbą wolnych działek przeznaczonych pod zabudowę i niedoborami powierzchni użytkowej przeznaczonych pod zabudowę, wynikające z błędów rachunkowych wyliczeń chłonności obszarów przeznaczonych pod zabudowę wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy w podziale na funkcje zabudowy, przedstawione w tabeli 17.

W związku z powyższym organ nadzoru zawiadamiając Radę Gminy Gozdowo o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały (pismo z 22.01.2018 znak: WNP-I.4131.11.2018.MO), zwrócił się o przedstawienie wyliczenia, w sposób rachunkowy, chłonności obszarów przeznaczonych pod zabudowę w podziale na funkcje zabudowy, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy. Z odpowiedzi udzielonej przez Urząd Gminy w Gozdowie (pismo z 29 stycznia 2018 r. znak: SO.0711.2.2.2018) wynika, że nie przedstawiono wnioskowanych przez organ nadzoru, rachunkowych wyliczeń chłonności obszarów wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, które określono w tabeli 17. Co więcej, w piśmie poinformowano, że „*Niemniej w odniesieniu do wskazanych w planach miejscowych obszarów zastosowano 35% współczynnik błędu planistycznego. Wynika on z faktu, że na części terenów wskazanych w planach miejscowych do zabudowy nigdy nie powstaną budynki. Wpływ na to mają kształt działek, dostęp do infrastruktury technicznej i dróg, zmiana planów inwestycyjnych właścicieli nieruchomości, niezrealizowane oczekiwania mieszkańców, którzy na etapie opracowania planów składali wnioski o zmianę przeznaczenia terenu.*”.

Organ nadzoru wskazuje na brak podstaw do wprowadzania powyższych zmian. Przy sporządzaniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, ustawa o p.z.p. w art. 10 ust. 7 pkt 2, dopuszcza jedynie zwiększenie o nie więcej niż 30 % zapotrzebowania na nową zabudowę, w związku z niepewnością procesów rozwojowych gminy. Gmina skorzystała z ww. przepisu ustawy przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę, zwiększając zapotrzebowanie powierzchni użytkowej na nową zabudowę o 30 %, jak wynika z tabeli 16, przy czym z tekstu studium wynika, że zapotrzebowanie tej powierzchni zwiększono o 25 %, co oznacza wzajemną sprzeczność ustaleń studium, w tym zakresie (*vide* str. 86 tekstu studium).

Przede wszystkim należy wskazać, iż z zasad obliczenia chłonności przedstawionych na str. 88 studium wynika, że liczba wolnych działek pod zabudowę przyjęta do obliczania chłonności oraz określona w tabeli 17, nie jest liczbą ostateczną, **bowiem dopuszczono jej pomniejszenie o 15 %, przy czym w tabeli 17 i 18 nie określono dopuszczonej pomniejszonej liczby działek, która miałyby wynikać z tych ustaleń.** Powyższe prowadzi do wniosku, że w tabeli 17 nie określono w jednoznaczny sposób chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę wyrażonej w powierzchni użytkowej, lecz chłonność tę oszacowano liczbą wolnych działek pod zabudowę. Jednak, jak wskazano powyżej, przepisy ustawy o p.z.p. z jednej strony nakazują jednoznaczne określenie chłonności wyrażonej w powierzchni użytkowej, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, co oznacza, że brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do zmniejszania tak określonej chłonności. Z drugiej strony analiza zestawionych chłonności wyrażona liczbą wolnych działek, nie jest w żaden sposób skorelowana z ostatecznymi wynikami chłonności obszarów przeznaczonych pod zabudowę wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy w m<sup>2</sup>, nawet przy uwzględnieniu pomniejszenia, o którym mowa powyżej. Powyższe oznacza, że ostateczna wartość chłonności określona w tabeli 17 w kolumnie 5, wykonana została w oparciu o bliżej nie określone dane, jak również nie wynika ona z przyjętych założeń, o których mowa na str. 88 tekstu studium. Organ nadzoru wskazuje tu przede wszystkim na brak korelacji pomiędzy wyliczeniami dotyczącymi liczby wolnych działek a ostatecznie określoną chłonnością (*vide* tabela 17 str. 89).

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p.

Powyższe rozbieżności w zastosowanych wyliczeniach dotyczą również samego bilansu, o którym mowa w art. 10 ust. 5 pkt 4, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p. Organ nadzoru dla przykładu wskazuje, że w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych związanych z zabudową mieszkaniową jednorodziną z usługami, dla której maksymalne zapotrzebowanie określono na 200 nowych budynków, chłonność działek na których możliwa jest nowa zabudowa określono na poziomie 265, co oznacza, że chłonność jest większa od maksymalnego zapotrzebowania o 32,5 %, a więc więcej niż dopuszczalny wskaźnik, o którym mowa w art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p. Powyższe, na podstawie art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a uchwały o p.z.p. oznacza brak jakiegokolwiek możliwości wyznaczania nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną z usługami. Tymczasem niezgodnie z szacunkami terenów przeznaczonych pod tę funkcję zabudowy oraz z wymogami ww. przepisu ustawy, na rysunku studium (załączniku nr 3 do uchwały) wyznaczono nowe tereny, na których zabudowa ta może być lokalizowana, tj. na terenach oznaczonych symbolami MU i M-1. Ponadto lokalizacja tej zabudowy została również dopuszczona w ramach terenów zieleni urządzonej ZP (pkt 3.2.10 tekstu studium dotyczącego kierunków, str. 123), co z kolei nie wynika z części graficznej studium.

Powyższe uniemożliwia także określenie kierunków rozwoju przestrzennego gminy w odniesieniu do przeznaczenia terenów pod zabudowę. Sporządzony bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz wynikające z niego możliwości lokalizowania nowej zabudowy nie znajdują jednoznacznego odzwierciedlenia na załączniku graficznym Nr 3 do uchwały pn. *Kierunki i polityka przestrzenna*, na którym wyznaczono tereny wielofunkcyjne, w granicach których dopuszczono jednocześnie lokalizowanie różnych rodzajów zabudowy, o których mowa w bilansie.

Wadliwie sporządzony bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę stanowi o istotnym naruszeniu 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 ocenie organu nadzoru, w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, pomimo faktycznego nadmiaru zapotrzebowania na tę zabudowę, dopuszczono możliwość jej lokalizacji w ramach terenów funkcjonalnych wyznaczonych na załączniku Nr 3 do uchwały, tj. w ramach terenów MU i M-1, jak również na terenach zieleni urządzonej ZP. Powyższe narusza dyspozycję art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p.

Brak prawidłowo określonego zapotrzebowania, a także sporządzenie bilansu terenu niezgodnie z przepisami ustawy o p.z.p., a także wykazanie, że zapotrzebowanie (określone w liczbie nowych budynków oraz powierzchni użytkowej) 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, przeznaczonych pod zabudowę, 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 i 4 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 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.

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: "formułuje się", "szacuje się", "porównuje się", "określa się" dowodzi, że ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób wyrwykowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą czynności.*** Zaznaczyć w związku z tym przyjdzie, że skoro ocena w tym zakresie powinna uwzględniać okres nie dłuższy niż 30 lat, to co do zasady brak sprecyzowania w bilansie zapotrzebowania na nową zabudowę niezależnie od jej rodzaju (funkcji zabudowy), pozwala przypuszczać, że gmina przez najbliższe 30 lat nie ma zamiaru dalej się rozwijać i prowadzić jakichkolwiek inwestycji na swoim terenie. W realiach rozpoznawanej sprawy, co potwierdza załączony do akt materiał dowodowy bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został wprawdzie opracowany, jednakże - co prawidłowo wyartykułował organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym - nie odpowiada on wymogom art. 10 ust. 5 PlanZagospU, który, o czym była wyżej mowa, precyzuje ściśle kolejność poszczególnych działań przy jego sporządzaniu i elementy podlegające badaniu. Ponadto, już na pierwszy rzut oka, zestawienie treści skargi z treścią studium dowodzi,

*iż rzeczony bilans nie jest opracowaniem spójnym, uporządkowanym i kompleksowym, a jego poszczególnych elementów należy poszukiwać w treści całego studium. Powyższa okoliczność nie stanowiła jednak bezpośredniej przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały, choć niewątpliwie utrudniała weryfikację bilansu w świetle przesłanek materialnoprawnych. Sąd odnosząc się do rozważanego bilansu terenów stwierdził w ślad za organem nadzoru, iż przede wszystkim nie spełnia on wymagań określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1 PlanZagospU, ponieważ nie określa maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. Następnie, jeśli chodzi o warunki sprecyzowane w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU, to podstawowym zarzutem pod adresem bilansu jest odniesienie się wyłącznie do terenów zabudowy mieszkaniowej w miejscowościach - Bielawy i Sobota i pominięcie możliwości lokalizowania nowej zabudowy (niekoniecznie mieszkaniowej) na terenie całej gminy (a nie tylko w dwóch miejscowości), wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy w 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 zabudowy 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, że nie kwestionuje możliwości wprowadzania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Gozdowo 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 spełnianie wymogów ustawowe oszacowanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę oraz oszacowanie chłonności obszarów przeznaczonych pod zabudowę, których powierzchnię użytkową w podziale na funkcje zabudowy, gmina obliczyła w błędny sposób.

Organ nadzoru ponadto wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p.: „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;”.**

Tymczasem w przedmiotowej sprawie bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę sporządzono w podziale na następujące funkcje zabudowy:

- wielorodzinną;
- mieszkaniowo – usługową (wg tabeli 17 – mieszkaniową jednorodzinną z usługami);
- zagrodową;
- rekreacji indywidualnej;
- usługową bez usług publicznych, tj. bez usług oświaty i kultu religijnego;
- usług publicznych innych;
- produkcyjną;
- sportową i rekreacji zbiorowej,

co wynika z danych zawartych w tabelach 16, 17 i 18 tekstu studium, podczas gdy w ramach struktury funkcjonalno – przestrzennej przedstawionej na załączniku graficznym Nr 3 do uchwały pn. Kierunki i polityka przestrzenna, wyznaczono tereny funkcjonalne:

- wielofunkcyjne zabudowy mieszkaniowo – usługowej, oznaczone symbolem MU;
- wielofunkcyjne o dominującym udziale zabudowy zagrodowej, oznaczone symbolem M-1;
- zabudowy zagrodowej, oznaczone symbolem M-2;
- zabudowy rekreacyjnej i turystycznej, oznaczone symbolem ML;
- wydzielonych usług publicznych, oznaczone symbolem UP;
- aktywności gospodarczej, oznaczone symbolem AG;
- rolniczej aktywności gospodarczej, oznaczone symbolem AG-R;
- eksploatacji surowców, oznaczone symbolem PG;
- cmentarzy, oznaczone symbolem ZC;
- zieleni urządzonej, oznaczone symbolem ZP;
- infrastruktury technicznej, oznaczone symbolem IT;
- wód, oznaczone symbolem W;
- lasów, oznaczone symbolem ZL;
- rolnicze, oznaczone symbolem R;

- obniżen dolinnych, oznaczone symbolem RE;
- gruntów rolnych wysokich klas bonitacyjnych.

Z ustaleń pkt 3.2.1 części tekstu studium dotyczącym kierunków (str. 119) wynika, że na terenach wielofunkcyjnej zabudowy mieszkaniowo – usługowej, oznaczonych symbolem **MU**, możliwe jest lokalizowanie różnego rodzaju zabudowy, tj. zabudowy: mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej wielorodzinnej, usługowo – mieszkaniowej, usług publicznych, usług komercyjnych i zagrodowej, przy czym dopuszczona została możliwość zmiany przeznaczenia terenów w ramach tych funkcji w sporządzanych planach miejscowych.

Również na terenach wielofunkcyjnych o dominującym udziale zabudowy zagrodowej, oznaczonych symbolem **M-1**, możliwe jest sytuowanie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, usługowej i rekreacji indywidualnej, przy czym także dopuszczona została możliwość zmiany przeznaczenia terenów w ramach tych funkcji w sporządzanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (*vide* pkt 3.2.2 tekstu studium dotyczącym kierunków, str. 120).

Natomiast z ustaleń pkt 3.2.3 tekstu studium dotyczącym kierunków (str. 120) wynika, że na terenach zabudowy zagrodowej, oznaczonych symbolem **M-2**, dominującą funkcją jest zabudowa mieszkaniowa towarzysząca funkcji rolniczej, nie zaś zabudowa zagrodowa, jak sugeruje określenie podstawowej funkcji tych terenów. Powyższe oznacza, że dla terenów oznaczonych symbolem M-2, ustalona została faktycznie funkcja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a nie zagrodowej. Określona funkcja terenu M-2, jako zabudowy zagrodowej jest nieadekwatna do ustalonego faktycznie przeznaczenia tych terenów.

Biorąc pod uwagę powyższe, ustalenia zawarte w kierunkach rozwoju przestrzennego winny w sposób jednoznaczny zostać skorelowane z funkcjami zabudowy wynikającymi ze sporządzonego bilansu, bowiem taki wymóg wynika z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. b ustawy o p.z.p.

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 gminy 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.).

W części tekstu studium pn. *Kierunki i polityka przestrzenna*, w pkt 4 (str. 127 – 131) zawarto ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów wyłączonych z zabudowy.

Wskaźniki i parametry zagospodarowania terenów ustalono w ramach struktury funkcjonalno – przestrzennej dla terenów funkcjonalnych wyznaczonych na załączniku graficznym Nr 3 do uchwały pn. *Kierunki i polityka przestrzenna*. **Dla terenów przeznaczonych do zainwestowania, zgodnie z ustaleniami zawartymi na str. 127 części tekstowej, ustalono: maksymalną wysokość zabudowy, minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy (str. 127 tekstu studium), tymczasem z analizy ww. pkt 4 tekstu studium wynika, że nie ustalono jednak:**

- maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla zabudowy zagrodowej lokalizowanej na terenach funkcjonalnych MU;
- maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla zabudowy rekreacji indywidualnej lokalizowanej na terenach funkcjonalnych ML i M-1;
- maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy oraz minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla zabudowy dopuszczalnej na terenach funkcjonalnych:
  - infrastruktury technicznej IT;
  - cmentarzy ZC;
  - eksploatacji surowców PG;
  - zieleni urządzonej ZP.

W studium nie ustalono tym samym wytycznych do określania powyższych wskaźników w sporządzanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dla wszystkich funkcji przewidzianych dla poszczególnych obszarów, co narusza dyspozycję art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p. oraz § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Zgodnie z **art. 10 ust. 1 pkt 11** ustawy o p.z.p. „*W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: (...) 11) występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód powierzchniowych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla*”.

W części tekstowej studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, w rozdziale dotyczącym uwarunkowań, w pkt 5.1 pn. *Stan środowiska przyrodniczego – zasoby*, w tabeli 3 zawarto wykaz udokumentowanych złóż surowców mineralnych w gminie Gozdowo. Z analizy ww. tabeli wynika, że nie wymieniono w niej udokumentowanego złoża kruszywa naturalnego Ostrowy XII, o uzupełnienie, którego zwracał się organ administracji geologicznej w piśmie Starostwa Powiatowego w Sierpcu z 3 lipca 2017 r. znak: GP.670.2.2017. W piśmie tym geolog powiatowy poinformował, że „*Informacje dotyczące powyższego złoża znajdują się w „Dokumentacji geologicznej w kat. C<sub>1</sub> złoża piaskowo-żwirowego Ostrowy XII w m. Ostrowy, gm. Gozdowo, pow. sierpecki, woj. mazowieckie, 2017 r.*” oraz w bazie danych [geoportal.pgi.gov.pl](http://geoportal.pgi.gov.pl)”.

Z informacji zawartych w wykazie opinii uzyskanych w procedurze sporządzania studium wynika, że gmina uzupełniła wykaz złóż, w związku z uwagą zgłoszoną przez organ administracji geologicznej.

Tymczasem z tabeli 3, jak również załącznika graficznego nr 2 do uchwały, pn. *Uwarunkowania* wynika, że złożo Ostrowy XII nie zostało wprowadzone do studium. Powyższe stanowi

o naruszeniu art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania studium.

Ponadto zgodnie z Centralną Bazą Danych Geologicznych Państwowego Instytutu Geologicznego, złożę to posiada status obszaru i terenu górniczego, co nie znalazło odzwierciedlenia w tabeli 21 pn. *Aktualne tereny i obszary górnicze*, bowiem nie zostało wymienione jako teren i obszar górniczy.

Natomiast z załącznika graficznego nr 3 do uchwały, pn. *Kierunki i polityka przestrzenna* wynika jedynie, że złożę to znajduje się w granicach jednostki terenowej oznaczonej symbolem PG, stanowiącej teren eksploatacji surowców.

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. 1 pkt 11, art. 10 ust. 5, art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, 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, nietyczące 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 XXXI/234/17 Rady Gminy Gozdowo z 29 grudnia 2017 r. w sprawie *uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gozdowo*, 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