



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.211.2018.MO

Warszawa, 5 grudnia 2018 r.

Rada Gminy Radzanowo
ul. Płocka 32
09 – 451 Radzanowo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/294/2018 Rady Gminy Radzanowo z 29 października 2018 r. w sprawie: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzanowo – zmiana w zakresie terenów położonych w miejscowości Rogozino.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2018 r. Rada Gminy Radzanowo podjęła uchwałę Nr XLVI/294/2018 w sprawie: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzanowo – zmiana w zakresie terenów położonych w miejscowości Rogozino.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

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

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

Należy podkreślić, że przepisy ustawy o p.z.p. zawierają sformalizowany tryb sporządzania i uchwalania studium, który odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień (art. 11 i 12 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu.

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

Biorąc pod uwagę fakt, iż przedmiotową uchwałę w sprawie: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzanowo – zmiana w zakresie terenów położonych w miejscowości Rogozino*, Rada Gminy Radzanowo podjęła w dniu 29 października 2018 r., oraz mając na uwadze dyspozycję **art. 10 ust. 1 pkt 7**, **art. 10 ust. 2 pkt 1** i **art. 10 ust. 5** ustawy o p.z.p., zmienionych przez art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1398), z dniem 18 listopada 2015 r., w zmianie studium należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę**. Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. „*Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:*

- 1) *formuluje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 2) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 3) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 4) *porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:*

a) nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,
b) przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;

5) określa się:

a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,

b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;

6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.”.

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

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

Tymczasem z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały, w tym w szczególności jej załącznika nr 3, stanowiącego tekst studium pn. *Uwarunkowania rozwoju* wynika, że określone **zapotrzebowanie oraz chłonności w ramach poszczególnych kategorii terenów wykonano w odniesieniu do jednostki osadniczej stanowiącej miejscowość Rogozino, nie zaś w odniesieniu do obszaru całej gminy Radzanowo**, dla którego określono wyłącznie zapotrzebowanie na nową zabudowę (90 ha), w związku z prognozą demograficzną (10784 osób w 2045 r.), nie określono zaś pozostałych elementów wchodzących w skład bilansu tj, nie obliczono chłonności.

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w tekście studium Część I – *Uwarunkowania rozwoju gminy*, pkt 19 pn. *Uwarunkowania rozwoju w zakresie terenów położonych w miejscowości Rogozino*, ppkt 7.2 pn. *Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę* (str. 87 – 89) dotyczących:

- prognozy demograficznej, w brzmieniu: „*Odnosząc prognozę do miejscowości Rogozino można założyć stan ludności miejscowości 1488 osób w 2030r. i 1785 osób w 2045r., co skutkuje zapotrzebowaniem dodatkowych 58ha na rozwój zabudowy mieszkaniowej (przyjmując powierzchnię działki budowlanej 1000m²).*”;
- zapotrzebowania na nową zabudowę, wynikającego z analizy ruchu budowlanego **w miejscowości Rogozino** (wypisów z planów miejscowych, decyzji o warunkach zabudowy, analizy obrotu nieruchomościami) – „*Z powyższego wynika roczne zapotrzebowanie terenów na*

- nową zabudowę w ramach funkcji: - mieszkaniowej ok. 2,7ha. W perspektywie 30 lat powyższe zapotrzebowanie kształtuje się następująco dla funkcji: - mieszkaniowej ok. 80ha.”;
- chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych, w brzmieniu: „*Wielkości obszarów w ramach układów osadniczych o w pełni wykształconej zawartej strukturze jednostki osadniczej (wg obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i obowiązującego Studium gminy) dla miejscowości Rogozino zostały przedstawione w tabeli. (...)*”;
 - chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, w brzmieniu: „*Na terenie miejscowości Rogozino obowiązuje 8 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i obejmują one powierzchnię ok. 160ha. Określone w nich tereny przeznaczone na rozwój układu osadniczego zajmują powierzchnię ok. 47ha z czego 14ha stanowią tereny o dominacji funkcji usługowej i produkcyjno-składowej, a 33ha tereny o funkcji mieszkaniowej. (...) Określone w miejscowych planach tereny istniejącego i projektowanego do rozwoju układu osadniczego zajmują ok. 29% powierzchni obrębu. Na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej przeznaczono 80% tych terenów.*”;
 - zapotrzebowania na nową zabudowę, w brzmieniu: „*Biorąc pod uwagę uwarunkowania wynikające z analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i prognoz demograficznych: (...) ▪ określone w planach miejscowych rezerwy terenowe przeznaczone na rozwój układu osadniczego o dominującej funkcji mieszkaniowej zajmują powierzchnię ok. 33ha, ▪ w stosunku do obowiązującego Studium wyznaczono dodatkowo tereny o powierzchni: - 4,5ha o dominującej funkcji mieszkaniowej, które wraz z istniejącymi rezerwami w planach miejscowych nie przekraczają 30 letniego zapotrzebowania, usytuowane na obszarach kształtującej się struktury funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, (...) uznaje się za zasadną lokalizację nowej zabudowy o dominującej funkcji mieszkaniowej na wyznaczonym w Studium terenie. Z porównania maksymalnego w skali miejscowości zapotrzebowania na nową zabudowę wynika, że nie przekracza ono chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę.*”.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w odniesieniu do miejscowości Rogozino, a nie w odniesieniu do obszaru gminy Radzanowo, nie spełnia wymogów dotyczących wykonania **bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę**, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., co narusza zasady sporządzania zmiany studium.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że **bilans ten zawiera także sprzeczne ustalenia dotyczące możliwości lokalizowania nowej zabudowy na terenie objętym zmianą studium. Skoro gmina stwierdziła, że „Z porównania maksymalnego w skali miejscowości zapotrzebowania na nową zabudowę wynika, że nie przekracza ono chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę.”** (str. 89 załącznika nr 3 do uchwały), to **wyznaczenie dodatkowo terenu o powierzchni 4,5 ha o dominującej funkcji mieszkaniowej, narusza dyspozycję art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p., z której wynika, że brak jest podstaw prawnych do wyznaczania terenów dla potrzeb lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, gdy zapotrzebowanie na nową zabudowę nie przekracza chłonności szacowanej dla tych obszarów.**

Konieczność sporządzenia bilansu w odniesieniu do obszary całej gminy wpływa również z dyspozycji art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „*Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do*

wszystkich treści, które w wyniku zmiany, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.”.

Organ nadzoru podkreśla, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Radzanowo było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę. Dopiero wykonane w sposób spełniający warunki ustawowe: analizy, bilanse terenów przeznaczonych pod zabudowę, określenie zapotrzebowanie na nową zabudowę w odniesieniu do całej gminy, 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 kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., z uwagi na:

- sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę dla miejscowości Rogozino, **a nie dla obszaru całej gminy;**
- wprowadzenie nowej zabudowy o funkcji mieszkaniowej nieuwzględniającej wyników sporządzonego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej na podstawie uchwały intencyjnej Nr XXXI/201/2017 Rady Gminy Radzanowo z 24 maja 2017 r., przy czym w podstawie prawnej nowo podjętej uchwały musi zostać wskazany ww. przepis ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVI/294/2018 Rady Gminy Radzanowo z 29 października 2018 r. w sprawie: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzanowo – zmiana w zakresie terenów położonych w miejscowości Rogozino, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.*

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera

