



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.138.2016.BŁ

Warszawa, 25 lipca 2016 r.

Rada Gminy Michałowice
Reguły, ul. Aleja Powstańców Warszawy 1
05 - 816 Michałowice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/188/2016 Rady Gminy Michałowice z dnia 20 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia zmian Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Michałowice”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Michałowice na sesji w dniu 20 czerwca 2016 r., podjęła uchwałę Nr XV/188/2016 „w sprawie uchwalenia zmian Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Michałowice”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), 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, zwanym dalej „studium” 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 rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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. Ustawa odnosi się przy tym 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. Poprzedzając ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które **mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia studium gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy**, których przyszłe ustalenia studium będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że studium będzie w przyszłości podstawą do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. **Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.**

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana studium, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie studium. W ocenie organu nadzoru, nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, **bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany studium** i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Stosownie do dyspozycji art. 11 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy, dokonuje kolejno określonych czynności, które polegają na:

- ogłoszeniu w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 11 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomieniu na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium (art. 11 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzeniu projektu studium (art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- uzyskaniu od gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu komisji urbanistyczno -architektonicznej opinii o projekcie studium (art. 11 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpieniu o: opinie i uzgodnienie projektu studium (art. 11 pkt 6 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 11 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- ogłoszeniu o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu, na co najmniej 7 dni przed dniem jego wyłożenia; wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu oraz jego publikacji na stronach internetowych urzędu gminy na okres co najmniej 21 dni;

- zorganizowaniu w ww. czasie, dyskusji publicznej nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami (art. 11 pkt 10 ustawy o p.z.p.);
- wyznaczeniu terminu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium (art. 11 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
 - przedstawieniu radzie gminy do uchwalenia projektu studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 11 pkt 12 ustawy o p.z.p.).

W tym miejscu przypomnieć również należy art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p., z którego wynika, że organ wykonawczy gminy wprowadzając zmiany do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na skutek rozpatrzenia uwag, zobligowany jest do ponowienia uzgodnień oraz art. 19 ust. 1 ww. ustawy, z którego wynika, że jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez jej organ uchwałodawczy, to procedurę planistyczną powtarza się w niezbędnym zakresie (przepis nie zawęża tego zakresu do uzgodnień). Zdaniem organu nadzoru dokonując wykładni ww. przepisów należy przyjąć, iż również w przypadku dokonania zmiany, przez organ wykonawczy gminy projektu planu miejscowego, należy również powtórzyć procedurę planistyczną, w niezbędnym zakresie dla wprowadzonej zmiany. Nie można bowiem się zgodzić z tym, iż akceptacja uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu przez organ wykonawczy gminy, wywołuje inne skutki, niż te w sytuacji, w której to organ uchwałodawczy gminy je uwzględnił. Podnieść również należy, iż zastosowanie art. 19 ust. 1, w zw. z art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p., tj. ponowienie w niezbędnym zakresie procedury planistycznej na wskutek uwzględnienia uwag czy to przez organ uchwałodawczy czy wykonawczy gminy, związane jest bezpośrednio z charakterem tych uwag. Jeżeli bowiem wprowadzone zmiany, nie mają charakteru indywidualnego, a ogólny, wywołują konflikt interesów różnych grup właścicieli działek, położonych na obszarze objętym zmianą projektu aktu planistycznego, powtórzenie w niezbędnym zakresie czynności planistycznych dla wprowadzonych zmian, należy uznać za konieczne (*vide* wyrok NSA: z dnia 3 października 2008 r. sygn. akt II OSK 367/08, z dnia 1 lipca 2010 r. sygn. akt II OSK 905/10 oraz z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12, publ: <https://cbois.nsa.gov.pl>).

Zdaniem organu nadzoru, mimo iż przywołane wyżej przepisy dotyczą projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **to jednak mają one również zastosowanie do projektu studium**. Celem sformalizowanej procedury planistycznej w przedmiocie studium jest m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść bezpośrednio wpływa na ustalenia planu miejscowego (art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.). Udział czynnika społecznego w procedurze planistycznej gwarantuje również możliwości jego wpływu na treść studium. **Wykładnia celowościowa ustawy o p.z.p. uzasadnia wniosek, iż treść uchwalonego studium nie powinna stanowić zaskoczenia dla lokalnej społeczności, a tym samym nie można wykluczyć potrzeby ponowienia określonych czynności planistycznych w przypadku uwzględnienia przez organy gminy uwag składanych do projektu studium.** Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. prawo własności oraz potrzeby interesu publicznego rozumianego jako „(...) uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym” (art. 2 pkt 4 ustawy), a także zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium. Powyższe wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 11 i 12 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „2. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: (...) 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego

województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej; 12) **zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych**”.

Ponadto zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p. „Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.”.

Na potrzebę ponawiania czynności w związku z uwzględnieniem uwag zgłoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu studium wskazuje także § 9 pkt 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), zgodnie z którym: „9. Wykonanie czynności, o których mowa w art. 11 ustawy, dokumentuje się poprzez sporządzenie dokumentacji prac planistycznych, składającej się z: (...) 15) dowodów potwierdzających czynności ponawiane w związku z uwzględnieniem uwag, o których mowa w pkt 13;” (vide wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 marca 2007 r. II SA/Kr 1322/06, publ: <https://cbois.nsa.gov.pl>).

Pogląd organu nadzoru, o którym mowa powyżej, znajduje również swoją aprobatę w judykaturze. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1629/09: „**Wprowadzone zmiany do projektu wynikające z rozpatrzenia uwag wymaga ponownienia uzgodnień.(art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1). O ile dochodzi do istotnych zmian projektu studium tak jak tej sprawie, to projekt taki należy ponownie uzgodnić i zaopiniować z właściwym jednostkami i instytucjami o których mowa w art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także należy taki projekt ponownie wyłożyć do publicznego wglądu umożliwiając dyskusję oraz wnoszenie uwag. Mimo, iż w/w przepisy odnoszą się do planu zagospodarowania przestrzennego, to w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego mają zastosowanie również do projektu studium. Pogląd skarżącej Gminy, iż nie trzeba powtarzać sekwencji tych czynności nawet w sytuacji dokonywania istotnych zmian w projekcie studium nie zasługuje na uwzględnienie.**

Trzeba pamiętać, że wykładnia gramatyczna, choć ważna, to nie jest jedyną prowadzącą do poszukiwania istoty regulacji zawartej w konkretnej normie prawnej. Dość często aby prawidłowo wyłożyć określoną normę trzeba sięgnąć do innych metod wykładni : systemowej, funkcjonalnej. Określony przepis prawa funkcjonuje w systemie prawa i jego znaczenie winno być odczytywane łącznie z innymi przepisami i celami jakie ustawodawca chce osiągnąć przez ustanowioną regulację prawną. Jeżeli tak, to rzeczywiście znaczenie przepisu art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może być inne niż wynikało by to z jego literalnego brzmienia. **Przede wszystkim, trzeba mieć na uwadze charakter uwag wnoszonych do projektu i wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym co powoduje konflikt interesów tak jak ma to miejsce w tej sprawie. Stąd też w/w normy mogą mieć również zastosowanie do projektu studium.** Zatem wykładnia systemowa jak i funkcjonalna w/w przepisów w powiązaniu z przepisem § 9 pkt. 15 powołanego wyżej rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2004 r. prowadzi do takich wniosków, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy po uwzględnieniu tak dużej ilości wniosków należało powtórzyć niektóre procedury w procesie uchwalania studium.

Niezbędne jest zatem podjęcie sekwencji czynności wymaganych do uchwalenia studium co gwarantuje możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania, pośrednią kontrolę legalności przyjmowanych rozwiązań w projekcie w granicach uzyskiwanych uzgodnień i opinii. Naruszenie tego trybu wynikającego z art. 11 stanowi istotne naruszenie prawa. Mając powyższe na uwadze przyjąć zatem należy, że w tej sprawie doszło do istotnego

naruszenia trybu sporządzania studium (art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) a to pozwalało odnieść te naruszenia do całości zaskarżonej uchwały.”

W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia prawa w zakresie procedury sporządzania zmian Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Michałowice, zwanym dalej „*zmianą Studium*”. Mianowicie Wójt Gminy Michałowice (jako organ odpowiedzialny za proces sporządzenia studium) **zmienił projekt zmiany Studium, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, bez ponowienia czynności proceduralnych i taki też projekt przedłożył Radzie Gminy Michałowice do uchwalenia.**

Z przekazanej organowi nadzoru dokumentacji prac planistycznych wynika, iż projekt zmiany Studium, został wyłożony do publicznego wglądu, jedynie w dniach od 3 czerwca do 1 lipca 2013 r. Informację o wyłożeniu do publicznego wglądu ww. projektu zamieszczono w dniu 24 maja 2013 r. w prasie lokalnej (Gazeta WPR, nr 216) oraz w dniu 27 maja 2013 r. na tablicy ogłoszeń i na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej w jednostce samorządu terytorialnego - Urzędu Gminy Michałowice gdzie zamieszczono również sam projekt zmiany Studium. Projekt ten w wersji wyłożonej do publicznego wglądu dostępny jest pod adresem:

<http://www.bip.michalowice.pl/zagospodarowanie-przestrzenne/studium-uwarunkowan-i-kierunkow-zagospodarowania-p/dokumenty-archiwalne>.

Niejako na marginesie dodać należy, iż organ wykonawczy gminy powinien opublikować projekt zmiany Studium na **stronach internetowych gminy** (art. 11 pkt 10 ustawy o p.z.p.), a zatem nie tylko na stronie internetowej BIP w jednostce samorządu terytorialnego - Urzędu Gminy Michałowice (*quod vide* art. 39 ust. 1 pkt 3, ww. z art. 3 ust. 11 lit. a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko <Dz. U. z 2016 r., poz. 353>), przy czym fakt ten nie stanowi bezpośredniej podstawy do stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy projektu zmiany Studium w wersji wyłożonej do publicznego wglądu i nadesłanym do organu nadzoru w dniu 13 lipca 2016 r. (pismo Przewodniczącej Rady Gminy z dnia 12.07.2016 r., znak: RG.0711.11.2016), w stosunku do podjętej uchwały Nr XV/188/2016 **stwierdzono, że na sesji w dniu 20 czerwca 2016 r. przyjęto wersję zmiany Studium zawierającą inne rozwiązania przestrzenne, niż wynikało to z projektu włożonego do publicznego wglądu w dniach od 3 czerwca do 1 lipca 2013 r.**

Z porównania, projektu zmiany Studium w wersji wyłożonej do publicznego wglądu, z podjętą uchwałą wynika, że w związku z wniesionymi uwagami, organ sporządzający projekt zmiany Studium, m.in.:

- dla całej jednostki MU, w „obszarze 1” zmiany Studium, zmodyfikował wskaźnik powierzchni zabudowy z 50% na 70% dla zabudowy usługowej, w tym usług publicznych pomimo, iż uwaga dotyczyła jedynie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 403/1 z obrębu Reguły, jednostka ewidencyjna Michałowice; w skład terenu MU wchodzi również inne działki, nie będące przedmiotem uwag w tym zakresie (*vide* L.p. 1.5. zestawienia tabelarycznego pn.: „*Rozstrzygnięcia Uwag*”);
- dla całej jednostki MU, w „obszarze 1” zmiany Studium, zmodyfikował wysokość zabudowy z 12 na 15 m dla zabudowy usługowej, w tym usług publicznych pomimo, iż uwaga dotyczyła jedynie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 403/1 z obrębu Reguły, jednostka ewidencyjna Michałowice; w skład terenu MU wchodzi również inne działki, nie będące przedmiotem uwag w tym zakresie (*vide* L.p. 1.5. zestawienia tabelarycznego pn.: „*Rozstrzygnięcia Uwag*”);
- rozszerzył w „obszarze 1” zmiany Studium „*Obszar wariantowania kierunków rozwoju*”, przedmiotowa uwaga nie została w całości uwzględniona, bowiem *obszar wariantowania* jest

- inny aniżeli wynika z wniesionej uwagi (vide L.p. 52.4. zestawienia tabelarycznego pn.: „Rozstrzygnięcia Uwag”);
- zlikwidował całkowicie w „obszarze 1” zmiany Studium drogę lokalną oznaczoną symbolem KDL w projekcie zmiany Studium, pomimo braku uwagi w tym zakresie; wnoszący uwagę nie wnosili o całkowitą likwidację drogi, a jedynie o zmianę rysunku studium w ten sposób by projektowana ulica lokalna KDL została oznaczona linią przerywaną jak „przebieg do uszczegółowienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego” (vide L.p. 52.4. zestawienia tabelarycznego pn.: „Rozstrzygnięcia Uwag”);
 - zmienił funkcję z UG/M na funkcję UC/UG w południowej części „obszaru 1” zmiany Studium (vide uwaga z dnia 19 lipca 2013 r. nr 52) oraz zmniejszył ją w części wschodniej, podczas gdy wnoszący uwagę wnioskował o całkowitą likwidację funkcji UG/M; z tabeli przedstawiającej zestawienie tabelaryczne pn.: „Rozstrzygnięcia Uwag” wynika, iż uwaga w zakresie zmiany terenów UG/M na UC/UG nie została uwzględniona z uwagi na strefę buforową dla terenów sąsiednich dla łagodnego przechodzenia z jednej funkcji w drugą (vide L.p. 52.2. zestawienia tabelarycznego pn.: „Rozstrzygnięcia Uwag”);
 - zmienił ustalenia w części tekstowej (str. 147) dla wszystkich terenów UG/M, nie zaś tylko w odniesieniu do „obszaru 3” zmiany Studium, jak to wynika ze złożonej uwagi, poprzez wykreślenie ograniczeń dotyczących zatrudnienia oraz ograniczeń obszarowych (vide L.p. 55.1. zestawienia tabelarycznego pn.: „Rozstrzygnięcia Uwag”); powyższe oznacza wykroczenie poza zakres wniesionej uwagi oraz poza zakres dokonywanej zmiany Studium; ponadto nie wyróżniono zmian polegających na wykreśleniu obowiązujących dotychczas ograniczeń w ww. zakresie;
 - dla całej jednostki ZR1, w „obszarze 2” zmiany Studium, dokonano zmiany podstawowego kierunku przeznaczenia terenów z *wielkopowierzchniowych usług sportu i rekreacji* (vide pkt 9.3.19. projektu tekstu zmiany Studium, str. 158) na „*Wielkopowierzchniowe terenowe usługi sportu i rekreacji;*” (vide Część A2. pkt 9.3.19. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 155), podczas gdy składający uwagę wnosili nie o zmianę, ale o uzupełnienie podstawowego kierunku przeznaczenia terenów o „*wielkopowierzchniowe usługi sportu i rekreacji, w tym korty tenisowe i boiska sportowe*” (vide L.p. 53.2. zestawienia tabelarycznego pn.: „Rozstrzygnięcia Uwag”).

Zmiany wyszczególnione wyżej nie dotyczyły zagospodarowania poszczególnych działek, a wszystkich działek zlokalizowanych na wskazanych obszarach funkcjonalnych. Ponadto zmiana funkcji obszaru UG/M w „obszarze 1” zmiany Studium na UC/UG przyczyniła się wprost do zmiany ustaleń w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania ww. obszaru. W wyniku tak wprowadzonych zmian dokonano m.in. zmiany wskaźnika:

- maksymalnej intensywności zabudowy: z 1,2 (vide Część A2. pkt 9.3.14. projektu tekstu zmiany Studium, str. 150), na 3,5 (vide Część A2. pkt 9.3.7. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 136);
- maksymalnej wysokości zabudowy: z 12 m (vide Część A2. pkt 9.3.14. projektu tekstu zmiany Studium, str. 150), na 20 m (vide pkt 9.3.7. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 136).

Co więcej z analizy zestawienia tabelarycznego pn.: „Rozstrzygnięcia Uwag”, dołączonego do dokumentacji planistycznej wynika, iż uwaga z dnia:

- 19 lipca 2013 r. (L.p. 52), w zakresie „Obszaru wariantowania kierunków rozwoju”, została uznana przez organ wykonawczy za uwzględnioną, pomimo przyjęcia innego rozwiązania projektowego niż wynikało to z wniesionej uwagi; uwaga w tym zakresie, jako *de facto* nieuwzględniona, nie była formalnie przedmiotem rozstrzygnięcia rady gminy;
- 18 lipca 2013 r. (L.p. 53), w zakresie zmiany podstawowego kierunku przeznaczenia obszaru ZR1, została uznana przez organ wykonawczy za uwzględnioną, pomimo przyjęcia innego

- rozwiązania projektowego niż wynikało to z wniesionej uwagi; uwaga w tym zakresie, jako *de facto* nieuwzględniona, nie była formalnie przedmiotem rozstrzygnięcia rady gminy;
- 18 lipca 2013 r. (L.p. 53), w zakresie obszaru usług z zielenią towarzyszącą – UZ1 (*vide* L.p. 53.1.b. zestawienia tabelarycznego pn.: „*Rozstrzygnięcia Uwag*”), została uznana przez organ wykonawczy za uwzględnioną uwzględniona, pomimo braku wprowadzenia do tekstu Studium: *dopuszczalnych kierunków przeznaczenia terenów o „usługi towarzyszące, w tym usługi gastronomiczne”*; uwaga w tym zakresie, jako *de facto* nieuwzględniona, nie była formalnie przedmiotem rozstrzygnięcia rady gminy.

Ustawodawca przewidział, bezwzględnie wiążący organy gminy, dwustopniowy tryb rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu studium - najpierw przez organ sporządzający projekt studium a następnie, w zakresie uwag nieuwzględnionych, w tym także częściowo, przez organ stanowiący gminy. **Zatem organ wykonawczy gminy nie przedstawiając Radzie Gminy Michałowice uwag w ww. zakresie, naruszył tym samym w sposób istotny art. 11 pkt 12 ustawy o p.z.p.**

Ponadto Wójt Gminy Michałowice, po wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany Studium dokonał również zmian, które nie wynikały ze złożonych uwag, a więc dokonał modyfikacji projektu zmiany Studium, po jego wyłożeniu, we własnym zakresie. I tak:

1. w „obszarze 1” zmiany Studium, dokonał zmiany m.in.:

- 1) podstawowego kierunku struktur przestrzennych części terenu określonego, jako teren zabudowy mieszkaniowo – usługowej (MU) na teren usługowo – handlowo – produkcyjny o dużej aktywności gospodarczej z dopuszczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m² (UC/UG); powyższa zmiana wiązała się również ze zmianą ustaleń w zakresie wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu; w wyniku tak wprowadzonych zmian dokonano m.in. zmiany wskaźnika:
 - a) maksymalnej intensywności zabudowy: z 0,8 (*vide* Część A2. pkt 9.3.5. tekstu projektu zmiany Studium, str. 136), na 3,5 (*vide* Część A2. pkt 9.3.7. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 136);
 - b) maksymalnej wysokości zabudowy: z 12 m (*vide* Część A2. pkt 9.3.5. tekstu projektu zmiany Studium, str. 136), na 20 m (*vide* Część A2. pkt 9.3.7. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 136);
 - c) minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: z 50%, 20% dla usług i 10% dla usług oświaty (*vide* Część A2. pkt 9.3.5. tekstu projektu zmiany Studium, str. 136), na 10% (*vide* Część A2. pkt 9.3.7. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 136);
- 2) podstawowego kierunku struktur przestrzennych terenu aktywności gospodarczej z dopuszczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m² (UC) gdzie dopuszczano:
 - „centrum handlowo – usługowe, galeria handlowa z dopuszczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m².
 - *usługi administracyjno-biurowe wraz z układem ulic lokalnych i dojazdowych, a także tereny parkingów i garaży, w tym wielopoziomowych i podziemnych;*
 - *tereny placów, ciągów pieszych, zieleni urządzonej i innych przestrzeni ogólnie dostępnych;*
 - *sieci, obiekty i urządzenia systemów infrastruktury technicznej oraz urządzenia służące ochronie środowiska i zdrowia ludzi, za wyjątkiem obiektów gospodarki odpadami.”* (*vide* Część A2. pkt 9.3.7. projektu tekstu zmiany Studium, str. 139), **na teren usługowo – handlowo – produkcyjny o dużej aktywności gospodarczej z dopuszczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m² (UC/UG), gdzie dopuszcza się:**
 - „obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m²;

- usługi administracyjno-biurowe wraz z układem ulic lokalnych i dojazdowych, a także terenów parkingów i garaży, w tym wielopoziomowych i podziemnych;
 - tereny placów, ciągów pieszych, zieleni urządzonej i innych przestrzeni ogólnie - dostępnych;
 - sieci, obiekty i urządzenia systemów infrastruktury technicznej oraz urządzenia służące ochronie środowiska i zdrowia ludzi, za wyjątkiem obiektów gospodarki odpadami;
 - magazyny, bazy i składy, zgrupowania małych przedsiębiorstw usługowo-handlowych;
 - infrastruktura hotelowo-gastronomiczna." (vide Część A2. pkt 9.3.7. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 136);
2. w „obszarze 2” zmiany Studium, dokonał m.in.:
- 1) zmiany podstawowego kierunku struktur przestrzennych terenu zieleni rekreacyjnej (ZR1), z: „*wielkopowierzchniowe usługi sportu i rekreacji;*” (vide pkt 9.3.19. projektu tekstu zmiany Studium, str. 158) na „*Wielkopowierzchniowe terenowe usługi sportu i rekreacji;*” (vide Część A2. pkt 9.3.19. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 155);
 - 2) ustalenia nowego wskaźnika zagospodarowania terenu zieleni rekreacyjnej (ZR1), w zakresie minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, określając go na poziomie - 70% (vide Część A2. pkt 9.3.19. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 155 oraz Część A2. pkt 9.3.19 projektu tekstu zmiany Studium, str. 158);
3. w „obszarze 3” zmiany Studium, dokonał zmiany m.in.:
- 1) podstawowego kierunku struktur przestrzennych terenu określonego, jako teren zabudowy mieszkaniowo – usługowej (MU) na teren usługowo-handlowy o dużej aktywności gospodarczej oraz teren mieszkaniowy (UG/M); powyższa zmiana wiązała się również ze zmianą ustaleń w zakresie wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu; w wyniku tak wprowadzonych zmian dokonano m.in. zmiany wskaźnika:
 - a) maksymalnej intensywności zabudowy: z 0,8 (vide Część A2. pkt 9.3.5. projektu tekstu zmiany Studium, str. 136), na 1,2 (vide Część A2. pkt 9.3.14. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 147);
 - b) minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: z 50%, dla usługowej 20% i usług oświaty 10% (vide Część A2. pkt 9.3.5. projektu tekstu zmiany Studium, str. 136), na 10% (vide Część A2. pkt 9.3.14. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 147);
 - 2) podstawowego kierunku struktur przestrzennych terenu określonego, jako teren zabudowy mieszkaniowo jednorodzinnej rezydencjonalnej (M4) na teren zabudowy mieszkaniowej siedliskowej, na bazie dawnych wsi (M3); powyższa zmiana wiązała się również ze zmianą ustaleń w zakresie wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu; w wyniku tak wprowadzonych zmian dokonano m.in. zmiany wskaźnika:
 - a) minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: z 70%, a dla zabudowy usług oświaty 10 % (vide Część A2. pkt 9.3.4. projektu tekstu zmiany Studium, str. 133), na 50% (vide Część A2. pkt 9.3.3. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 129);
 - b) maksymalna powierzchnia zabudowy: z 20% (vide Część A2. pkt 9.3.4. projektu tekstu zmiany Studium, str. 133), na 30% (vide Część A2. pkt 9.3.3. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 129);
 - c) minimalnej powierzchni działki nowotworzonej: z 2000 – 3000m², przy dopuszczalnej powierzchni działki większej niż 3000m² (vide Część A2. pkt 9.3.4. projektu tekstu zmiany Studium, str. 133), na 2000m² (vide Część A2. pkt 9.3.3. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 129);
 - 3) wskaźnika zagospodarowania terenu zieleni rekreacyjnej – perspektywiczne rezerwy rozwojowe na cele inwestycji rekreacyjnych w krajobrazie przyrodniczym wymagające ochrony (ZR), ustalając minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na poziomie - 80% (vide Część A2. pkt 9.3.17. projektu tekstu zmiany Studium, str. 155 oraz Część A2. pkt 9.3.18. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 153); w tym miejscu

dodać należy, że zmiana zaproponowana w takim kształcie nie tylko dotyczy terenu ZR w „obszarze 3” zmiany Studium, ale wszystkich terenów ZR zlokalizowanych w obszarze całego Studium, o czym mowa niżej.

Z powyższej analizy wynika zatem, że modyfikacja ustaleń projektu zmiany Studium nie nastąpiła tylko poprzez akceptację części uwag, ale przede wszystkim na skutek zmian wprowadzonych przez organ wykonawczy gminy po wyłożeniu ww. projektu do publicznego wglądu. Przedstawiona modyfikacja projektu zmiany Studium była efektem zmiany prowadzenia polityki przestrzennej przez władze gminy, w odniesieniu do obszarów objętych zmianą Studium.

W związku z przedstawionym na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia stanowiskiem oraz dokonanej wyżej analizy zmiany Studium w stosunku do jego projektu, organ nadzoru nie podziela stanowiska Przewodniczącej Rady Gminy wyrażonego w piśmie z dnia 12 lipca 2016 r., w brzmieniu: „(...) zmiany dokonane w projekcie Studium po jego wyłożeniu nie mają istotnego charakteru, dlatego nawet w przypadku odmiennego stanowiska judykatury nie byłoby potrzeby przeprowadzenia kolejnego wyłożenia Studium. (...) brak ponownego wyłożenia projektu Studium nie może stanowić naruszenia trybu postępowania w sprawie uchwalenia Studium.”.

Wprowadzone modyfikacje do projektu zmiany Studium nie mają charakteru jednostkowego i wywierają one istotny wpływ na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości. Doskonale to widać na przykładzie faktycznej likwidacji proponowanych rozwiązań komunikacyjnych w przyjętej uchwale (likwidacja terenu KDL w „obszarze 1” zmiany Studium) lub zmiany przeznaczenia terenów z zabudowy mieszkaniowo – usługowej (MU) na teren usługowo – handlowo – produkcyjny o dużej aktywności gospodarczej z dopuszczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m² (UC/UG). Zdaniem organu nadzoru, jeżeli zmiany, które wprowadzono do projektu zmiany Studium po jego wyłożeniu, i to niezależnie od tego, czy organ sporządzający studium zrobił to na skutek uwag, czy samodzielnie, dotyczą zmiany: przeznaczenia kierunku struktur przestrzennych i wskaźników zagospodarowania oraz użytkowania terenu, to konieczne było ponowne wyłożenie tak zmienionego projektu zmiany Studium, po to aby osoby, których to dotyczy mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu przeznaczenia i zagospodarowania ich nieruchomości. **Postępując w inny sposób naruszono w sposób istotny tryb sporządzania zmiany Studium. Wykładnia zarówno celowościowa jak i systemowa, prowadzi do wniosku, iż w przypadku wprowadzenia do projektu zmiany Studium, zmian ogólnych, rodzących konflikty, należało powtórzyć procedurę planistyczną, w niezbędnym zakresie.** Przypomnieć jeszcze raz należy, iż pomimo tego że studium nie stanowi aktu prawa miejscowego, to jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.), a tym samym zawarte w nim ustalenia mogą co do zasady ingerować w prawa i obowiązki obywatela w tym uprawnienia wynikające z prawa własności nieruchomości, z którym łączy się możliwość nieskrepowanego korzystania z niej.

Zdaniem organu nadzoru, działanie zmierzające do pozbawienia społeczności lokalnej czynnego udziału w tworzeniu studium, stanowi istotne naruszenie trybu jego sporządzania (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Powyższe należy rozpatrywać przede wszystkim w kontekście merytorycznych wartości planowania przestrzennego określonego przez ustawodawcę w art. 1 ust. 2 pkt 11 i 12 oraz w art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p. Poprzez brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu projektu zmiany Studium, gwarancja udziału czynnika społecznego, w najważniejszych dla całej społeczności spawach, jakim są bezsprzeczne kwestie zagospodarowania przestrzennego gminy, została znacznie ograniczona. Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie studium, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania. Gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywista, a nie pozorna możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym studium. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej

sprawie gwarantowany ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli i wspólnoty samorządowej nie spełnił swej roli.

Dodać również należy, iż przedmiotowa zmiana Studium zawiera szereg innych modyfikacji wprowadzonych w związku z wejściem w życie w dniu 18 listopada 2015 r. ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777), w tym m.in.:

- „*Analizy uzasadniające potrzeby i możliwości rozwoju gminy Michałowice w dla obszarów zmiany Studium*” (vide Część A2. pkt 18 załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 208 i 209);
- „*Prognozy demograficzne, chłonność obszarów zmiany Studium*” (vide Część A2. pkt 18.2 załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 209 - 211);
- „*Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę w obszarach zmiany Studium, prognoza demograficzna, powierzchnia użytkowa zabudowy.*” (vide Część A2. pkt 18.3 załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 211 - 217);
- „*Infrastruktura techniczna*” (vide Część A2. pkt 18.4 załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 217 - 222);
- „*Infrastruktura społeczne*” (vide Część A2. pkt 18.5 załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 220 - 222);
- „*Środowisko przyrodnicze*” (vide Część A2. pkt 18.6 załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 222 - 223);
- „*Ocena możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy w obszarach zmiany studium*” (vide Część A2. pkt 19 załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 223 - 224);
- „*Rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym*” (vide Część A2. pkt 20 załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 224).

Wymóg uwzględnienia w studium potrzeb i możliwości rozwoju gminy oraz bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, wprowadził art. 41 pkt 3 lit a i b ustawy o rewitalizacji. Ustawa ta nie zawiera przepisów przejściowych, pozwalających na stosowanie dotychczasowych przepisów do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie zmian ustawowych. W związku z powyższym organ sporządzający projekt zmiany Studium musiał uwzględnić wymogi m.in. zawarte w art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p., w brzmieniu:

„1. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: (...) 7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności:

- a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,
- b) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego,
- c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
- d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;

oraz art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu:

„ 2. W studium określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d:

- 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;”.

Powyższe oznacza, iż ustalenia zmiany Studium w tym zakresie również nie były znane społeczności lokalnej.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy: projektu zmiany Studium wyłożonego do publicznego wglądu, przedmiotowej uchwały oraz dokumentacji planistycznej wynika, iż przedmiotem opinii i uzgodnień był inny projekt zmiany Studium, aniżeli został uchwalony. Zatem również **właściwe organy i instytucje, o których mowa w art. 11 pkt 6 ustawy o p.z.p., nie miały możliwości zapoznania się z projektem zmiany Studium w kształcie uchwalonym przez Radę Gminy Michałowice na sesji w dniu 20 czerwca 2016 r.** i wydania do niego stosownych opinii i uzgodnień. Dodać również należy, iż projekt zmiany Studium podlegał postępowaniu w sprawie strategicznej oceny na środowisko. Zatem również organy, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 oraz 58 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zapoznały się lub wydały opinię (*vide* pismo Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2013 r., znak: WOOS-I.410.115.2013.ARM) do innego projektu zmiany Studium, niż do tego, który został uchwalony. W związku z powyższym wskazać należy, iż naruszono również art. 39 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, gdyż społeczeństwo nie zapoznało się z dokumentami wymagającymi przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko: projektem zmiany Studium i prognozą oddziaływania na środowisko, w kształcie w jakim zostały one uchwalone. Zdaniem organu nadzoru skoro w przyjętej zmianie Studium, zmieniono znacząco zarówno kierunki struktur przestrzennych, jak i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, w stosunku do wcześniej przekazanego do opiniowania i uzgodnień projektu zmiany Studium, to również należało ponowić opinie i uzgodnienia, w zakresie wprowadzonych zmian. Skoro zatem ze zdania wprowadzającego do art. 11 ustawy o p.z.p. wynika, iż organ wykonawczy gminy dokonuje kolejno określonych czynności, to wprowadzenie nowych zmian projektowych winno skutkować ponowieniem czynności określonych kolejno w ww. przepisie w niezbędnym zakresie. Zatem wprowadzenie daleko idących zmian projektowych skutkuje ponowieniem ww. czynności proceduralnych, a brak takiej czynności stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania zmiany studium.

Wskazać również należy, iż dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w ramach potrzeb możliwości rozwoju gminy (art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p.), 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 zatem, 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, o której mowa wyżej, winna zostać dokonana w odniesieniu do całej gminy i winna stanowić integralną część uwarunkowań (*vide* art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p.). Tymczasem dokonana przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały wskazuje, iż w Części A1 załącznika nr 1 zmiany Studium, nie wykonano bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w myśl przepisów art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. Wykonane zestawienie tabelaryczne w Części A2 załącznika nr 1 zmiany Studium (*vide* pkt 10.1 zmiany Studium, str. 162-163), pn. „*Bilans terenów wg stref struktury przestrzennej oraz kierunków przeznaczenia*”, określa powierzchnię wszystkich terenów według struktur przestrzennych, jakie zostały wyodrębnione w kierunkach zagospodarowania przestrzennego w ramach całego studium. Wyżej wymieniony bilans zatem przedstawia powierzchnię terenów o wyznaczonych w studium kierunkach, uwzględnia również powierzchnię już wyznaczonych nowych lub zmienionych struktur przestrzennych (w wyniku dokonywanej zmiany Studium).

Z kolei z przedstawionych w Części A2 załącznika nr 1 zmiany Studium na str. 208-227 analizach, nie oszacowano chłonności obszarów w pełni wykształconej zwartej strukturze przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż obszarów w pełni wykształconej zwartej strukturze przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, położonych na terenie całej gminy, wyrażonych w powierzchni użytkowej zabudowy w podziale na funkcje zabudowy. Wykonane analizy dotyczą bilansów terenów obszarów wsi, w których dokonano zmiany Studium oraz potencjalnej chłonności poszczególnych obszarów pod względem wzrostu liczby mieszkańców.

Organu nadzoru wskazuje, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany kierunku struktur przestrzennych na tereny mieszkaniowe czy mieszkaniowo usługowe lub usługowo – handlowo – produkcyjne o dużej aktywności gospodarczej z dopuszczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m², niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Michałowice jest jednoznaczne wykazanie realnej potrzeby przekształcenia ww. struktur w studium.

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. Na marginesie dodać zaś należy, iż np. „obszar 3”, zgodnie z załącznikiem nr 2.1 zmiany Studium, pn. „*Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego, Rysunek podstawowy*”, jest w znacznej części terenem niezainwestowanym, gdzie występują tereny rolne użytkowane. Również kierunek struktur przestrzennych wskazany w Studium gminy Michałowice przed zmianą w „obszarze 3” – uchwała Nr V/26/2011 z dnia 28.03.2011 r., określony był jako teren rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Przedstawione analizy w części tekstowej zmiany Studium, w żaden sposób nie wykazują zapotrzebowania na nową zabudowę ani nie uzasadniają zmian struktur przestrzennych, zgodnie z wymogami ustawowymi. Dodać również należy, iż aby wykonać poprawienie bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę zapotrzebowanie i chłonności, muszą być wyrażone w tej samej jednostce porównawczej, tj. wyrażone w powierzchni użytkowej zabudowy, co w przedmiotowej zmianie Studium nie nastąpiło.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p. Przepis ten dodany na podstawie art. 41 pkt 2 ustawy o rewitalizacji, umożliwia w przypadku dokonywania zmiany studium dla części obszaru gminy, dokonanie także innych zmian studium, tak by informacje w nim zawarte były aktualne i spójne. W przedmiotowym przypadku powyższe dotyczy przede wszystkim bilansów, o których mowa powyżej w odniesieniu do całej gminy.

W tej sytuacji uznać należy, iż podejmując przedmiotową uchwałę doszło do naruszenia: art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 i art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. Organ nadzoru wskazuje, iż dopiero prawidłowo wykonane: analizy, prognozy demograficzne, bilanse terenów przeznaczonych pod zabudowę, stanowią podstawę do zmiany kierunków w strukturze przestrzennej, w tym do wskazania nowych terenów pod zabudowę w studium, (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.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż przedmiotową zmianę Studium sporządzono niezgodnie z uchwałą Nr XI/109/2011 z dnia 23 listopada 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice, którą Rada Gminy Michałowice postanowiła przystąpić do sporządzenia zmiany Studium – „(...) w zakresie obejmującym:

- 1) zmiany, dotyczące struktury funkcjonalno-przestrzennej – przeznaczenia terenów wraz z niezbędnymi zmianami wskaźników ich zagospodarowania w granicach obszarów oznaczonych numerami od 1 do 4 w załączniku graficznym do niniejszej uchwały;
- 2) korekty redakcyjne tekstu oraz rysunku Studium.”

Zgodnie z powyższym, Rada Gminy Michałowice mogła, wprowadzić zmiany w strukturze funkcjonalno - przestrzennej, w zakresie obszarów, o którym mowa w § 1 pkt 1 uchwały Nr XI/109/2011. Tymczasem zmiana Studium przyjęta przedmiotową uchwałą nie dotyczy tylko

i wyłącznie obszarów wyznaczonych w uchwale przystąpieniowej. Mianowicie dla wszystkich terenów:

- 1) lokalnych ośrodków handlowo usługowych (U), występujących w obszarze całego studium, a nie tylko w granicach ww. terenu zlokalizowanego w „obszarze 1” zmiany Studium, wprowadzono dodatkowe ustalenia, w zakresie dopuszczalnych kierunków przeznaczenia terenów: w brzmieniu: „*dopuszczalny zakres zmian przeznaczenia (...) 5) wbudowane lokale mieszkalne.*” (vide Część A2. pkt 9.3.6. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 135);
- 2) zieleni rekreacyjnej – perspektywiczne rezerwy rozwojowe na cele inwestycji rekreacyjnych w krajobrazie przyrodniczym wymagające ochrony (ZR), występujące w obszarze całego studium, a nie tylko w granicach ww. terenu zlokalizowanego w „obszarze 3” zmiany Studium, wprowadzono dodatkowe ustalenia, w zakresie podstawowego kierunku przeznaczenia terenów, w brzmieniu: „*- obiekty służące (...)” oraz w zakresie parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu, w brzmieniu: „*(...) - minimalna powierzchnia biologicznie czynna – 80%.*” (vide Część A2. pkt 9.3.18 załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 153); w tym miejscu dodać należy, iż w odniesieniu do ww. jednostki terenowej, zmieniono ustalenie w zakresie parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu, tj.: ustalenie w brzmieniu: „*(...) – maksymalna wysokość obiektów – 10 m; (...)” (vide Część A2. pkt 9.3.18. projektu tekstu zmiany Studium, str. 156), zastąpiono ustaleniem w brzmieniu: „*(...) – maksymalna wysokość budynków – 10 m; (...)” (vide Część A2. pkt 9.3.18. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 153);***
- 3) UG/M, nie zaś tylko w odniesieniu do „obszaru 3” zmiany Studium, wykreślono ograniczenia dotyczące zatrudnienia oraz ograniczenia powierzchniowe.

Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana studium następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania studium (art. 9 – 13 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006, str. 238-239*). Niewątpliwie charakter studium jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami (*pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.*). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1, 2, 2a i 3a ustawy o p.z.p. Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany studium węższy od granic administracyjnych gminy. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany studium może również uściślić zakres przedmiotowy zmiany studium. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany studium wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuacje, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie

niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

Niemniej jednak, zdaniem organu nadzoru, jeżeli Rada Gminy Michałowice, chciała dokonać zmian studium, w zakresie wprowadzonym uchwałą Nr XV/188/2016, o których mowa wyżej, to wcześniej winna dokonać zmian w uchwale w sprawie przystąpienia do sporządzania zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Michałowice. **Przez uchwalenie zmiany Studium w większym zakresie aniżeli zostało to określone w uchwale przystąpieniowej, doszło nie tylko do naruszenia art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 9 ust. 1 ww. ustawy, ale również art. 11 ustawy o p.z.p.** Granice obszaru objętego projektem zmiany Studium, wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzania, wiążą organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia zmiany Studium. Stąd uchwalona zmiana Studium nie może regulować obszaru większego niż terytorium ustalone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzania, ponieważ stanowi to naruszenie właściwości organu gminy. Wprowadzenie **zmian do obszaru większego, niż został określone w uchwale intencyjnej, stanowi również o istotnym naruszenie zasad sporządzania studium.**

W tym miejscu dodać również należy iż Rada Gminy Michałowice, wprowadziła sprzeczne ze sobą ustalenia w przedmiotowej uchwale. Mianowicie, m.in.:

- 1) w Części A2. pkt 9.3. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 122, wprowadzono ustalenie w brzmieniu: „*W obszarach zmiany studium wyznaczono odpowiednio:*
– w obszarze „1” teren MU i U oraz tereny o nowych podstawowych kierunkach rozwoju UG/M i UC/UG;
– w obszarze „2” tereny o nowych podstawowych kierunkach rozwoju UZI i ZRI,
– w obszarze „3” tereny UGM, M2, MU, M3, M4 oraz tereny o nowych podstawowych kierunkach rozwoju US i ZR.”;
tymczasem na załączniku nr 3.1 – C pn.: „*kierunki zagospodarowania przestrzennego, plansza podstawowa*”, w „obszarze 3” zmiany Studium nie występują tereny UGM i MU;
- 2) w Części A2. pkt 9.3.13. załącznika nr 1 zmiany Studium, str. 146, w zakresie wytycznych do planów miejscowych dla jednostki terenowej UG, wprowadzono ustalenie w brzmieniu: „*(...) – w obszarze „1” zmiany Studium – zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, z wyjątkiem inwestycji komunikacyjnych, infrastruktury technicznej i inwestycji celu publicznego gminnych i ponadlokalnych; (...)*”; tymczasem na załączniku nr 3.1 – C, w „obszarze 1” zmiany Studium nie występują tereny UG; dodać również należy, iż w żadnym z trzech obszarów zmiany Studium, ww. jednostka nie występuje;
- 3) w legendzie do załącznika nr 3.1 – C zmiany Studium, opisano oznaczenie: terenu obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m² lub zabudowy mieszkaniowej (UC/M), które nie występuje w obszarze zmiany Studium, jak i w pozostałej jego części.

Powyższe stanowi o naruszeniu:

- § 7 pkt 1 lit. d i e rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, który ustala „*wymogi dotyczące stosowania oznaczeń, nazewnictwa i standardów przy sporządzaniu rysunku projektu studium: 1) rysunek projektu studium powinien zawierać: (...) d) określenie granic obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, a także symbole literowe i numery wyróżniające je spośród innych obszarów, e) objaśnienia wszystkich użytych na rysunku projektu studium oznaczeń i symboli;*”;
- § 7 pkt 3 ww. rozporządzenia, który ustala „*wymogi dotyczące stosowania oznaczeń, nazewnictwa i standardów przy sporządzaniu rysunku projektu studium: (...) 3) przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium;*”.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zarówno zasad, jak i trybu sporządzania studium oraz właściwości organów gminy, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, umożliwi organowi wykonawczemu gminy, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowanie procedury planistycznej zainicjowanej uchwałą Nr XI/109/2011 z dnia 23 listopada 2011 r.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XV/188/2016 Rady Gminy Michałowice z dnia 20 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia zmian Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Michałowice”, 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 WARSZAWSKI

Zdzisław Szipera