

**UCHWAŁA NR VI/37/19**  
**RADY GMINY GOZDOWO**

z dnia 6 lutego 2019 roku

**w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Warszawie wniesionej przez Wojewodę Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy  
Gozdowo Nr XXXIV/261/18 z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia studium  
uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gozdowo**

Na podstawie art. 18 ust 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.) **Rada Gminy Gozdowo uchwała, co następuje:**

**§ 1.**

Postanawia się przekazać skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniesioną przez Wojewodę Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy Gozdowo Nr XXXIV/261/18 z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gozdowo.

**§ 2.**

Do przekazania skargi wraz z aktami sprawy, przekazania odpowiedzi na skargę oraz do reprezentowania Rady Gminy Gozdowo przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym upoważnia Wójta Gminy Gozdowo.

**§ 3.**

Odpowiedź na skargę, o której mowa w § 2, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 4.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Przewodniczący Rady Gminy**

**/-/ Dariusz Śmigielski**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa**

Skarżący: **Wojewoda Mazowiecki  
Pl. Bankowy 3/5  
00-950 Warszawa**

Strona: **Gmina Gozdowo  
Ul. Krystyna Gozdawy 19  
09-213 Gozdowo**

Organ, którego skarga dotyczy: **Rada Gminy Gozdowo  
Ul. Krystyna Gozdawy 19  
09-213 Gozdowo**

### **Odpowiedź ( stanowisko) organu na skargę**

Niniejszym, na podstawie Uchwały Nr VI/37/19 Rady Gminy Gozdowo z dnia 6 lutego 2019 r., po zapoznaniu się ze skargą Wojewody Mazowieckiego na Uchwałę Nr XXXIV/261/18 z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gozdowo wnoszącego o stwierdzenie nieważności w/w uchwały

Rada Gminy Gozdowo wnosi o oddalenie skargi.

### **Uzasadnienie**

W dniu 07 stycznia 2019 roku Wojewoda Mazowiecki wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Gminy Gozdowo skargę na uchwałę Rady Gminy Gozdowo nr XXXIV/261/18 z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gozdowo wnoszącego o stwierdzenie nieważności w/w uchwały.

Skarga została wniesiona na podstawie art. 93 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 994) *zwanej dalej ustawą o samorządzie gminnym*, który stanowi „ Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy.

W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności wymienionej uchwały oraz zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania.

Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie:

1. art. 10 ust 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust 5, w związku z art. 1 ust. 3, ust. 4 pkt 4 ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945) *zwanej dalej ustawą o pzp.*,
2. art. 11 pkt 10, pkt 11 i pkt 12 w związku z art. 28 ust. 2 ustawy o pzp.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu wskazać należy, że Wojewoda zakwestionował jedynie metodykę bilansowania terenów Gminy. W ocenie Rady Gminy Gozdowo Organ nadzoru nie ma prawa ingerować w przyjętą metodykę bilansowania terenu, o ile zostały w niej zawarte wszystkie narzucone przepisami prawa elementy, o których mowa w art. 10 ust. 5 ustawy o pzp.

W przypadku studium gminy Gozdowo zastosowano obniżenie chłonności terenów wskazanych w planach miejscowych o 20%. Wojewoda zakwestionował ten krok, uważając, że jest to działanie niedopuszczalne, sztucznie zaniżające ilość terenów budowlanych w gminie. Tymczasem warto wskazać, że przepis o bilansowaniu terenu powstał w 2015 r. a znaczna część planów miejscowych obowiązujących na terenie gminy datowana jest na rok 2005, 2006. Są i takie, które obowiązują od 1998 r. (Patrz ryc. 5 studium). Planami tymi objęto głównie tereny zabudowane, a rezerwa terenów do zabudowy znajdowała się za istniejącą zabudową i w praktyce była nie do wykorzystania. Pokazał to również upływ czasu oraz zmiany w sposobie zagospodarowania działek. Z uwagi na powyższe obniżenie ilości terenów wskazanych do zabudowy o przyjęte 20% ma uzasadnienie merytoryczne. Na marginesie należy zauważyć, że ustawodawca wprowadził wymóg sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych w gminie pod zabudowę. Sporządzenie bilansu ma na celu racjonalne gospodarowanie terenami dostosowane przede wszystkim do potrzeb występujących w gminie oraz możliwości rozwoju gminy. W ramach ww. bilansu wskazuje się maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę w okresie najbliższych 30 lat. Podstawą określenia zapotrzebowania są analizy: ekonomiczne, środowiskowe, społeczne, prognozy demograficzne, a także możliwości finansowe gminy. Ponieważ wskazane analizy są tylko projektowaniem przyszłości, to mogą nie uwzględniać w wystarczający sposób procesów rozwojowych ze względu na ich zmienność (nieprzewidywalność), dlatego też ustawodawca

zezwała na zwiększenie zapotrzebowania na nową zabudowę maksymalnie o 30% w stosunku do wyników tych analiz ( art. 10 ust 7 pkt. 2 ustawy o pzp).

Wykonując bilans terenów, szacuje się chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, porównuje się maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę z chłonnością ww. terenów. Powyższe czynności mają prowadzić do ustalenia, czy konieczne jest wyznaczenie nowych (dodatkowych) terenów pod zabudowę, czy też potrzeba taka nie zachodzi. Przeznaczenie terenów pod nową zabudowę uzależnione jest także od możliwości finansowych gminy w zakresie wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej. Ustawodawca jednoznacznie wymaga, aby wraz z realizacją nowej zabudowy następowała równocześnie albo w dającej się przewidzieć przyszłości realizacja ww. infrastruktury.

Z przytoczonych przepisów prawa w tym art. 10 ustawy o pzp wynika obowiązek bilansowania terenów wskazanych do zabudowy, który polega na szacowaniu. Jednocześnie ustawodawca nie ogranicza wyboru metodyki szacowania, który uwzględnił będzie także specyfikę gminy. Warto w tym miejscu sięgnąć po definicje słowa szacować. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego zwrot ten oznacza „określać w przybliżeniu wartość, wielkość lub ilość czegoś”. Zatem szacowanie polega na przybliżonym określaniu wartości jakiejś wielkości przy posiadaniu niepełnych danych, występowania zakłóceń lub stosowaniu uproszczonego modelu opisującego parametry, cechy lub charakter tej wielkości (lub zjawiska wpływające na jej zachowanie). Stąd też element niepewności upoważnia Gminę Gozdowo do doboru takich metod szacowania bilansu terenu, który uwzględnił będzie jej specyfikę. Sporządzony bilans nie narusza przywoływanych przepisów prawa. Warunki wynikające z Art. 10 ust. 5 ustawy o pzp zostały spełnione w załączniku do uchwały "suplement do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Gozdowo" (bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę).

Wojewoda analizując treść uchwały nr XXXIV/261/18 z dnia 23 marca 2018 r. i negatywnie oceniając działania gminy związane z rozpraszaniem zabudowy nie dostrzegł faktu, że w procesie tym zmniejszono ilość terenów wskazanych do zabudowy np. w miejscowości Cetlinie.

Odnosząc się do drugiego zarzutu wskazać należy, że studium z woli ustawodawcy nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 ustawy o pzp. ). Należy go jednak zaliczyć do aktów

prawa wewnętrznego (aktów kierownictwa wewnętrznego), gdyż zawarte w nim ustalenia wiążą organy gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy o pzp.).

Organ podziela pogląd ukształtowany w orzecznictwie, że zawarte w studium ustalenia dotyczące kierunków, w jakim ma zmierzać przyszłe zagospodarowanie poszczególnych terenów gminy mogą, co do zasady, ingerować w prawa i obowiązki obywatelskie, w tym uprawnienia wynikające z prawa własności nieruchomości, z którym łączy się możliwość nieskrępowanego z niej korzystania oraz prawo żądania ochrony przed takim wykorzystaniem nieruchomości sąsiednich, które narusza możliwość korzystania z własnej nieruchomości (por. m.in. wyroki WSA w Warszawie, z dnia 2 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1322/06, WSA w Opolu z dnia 23 lipca 2009 r. sygn. akt II SA/Op 66/09, e wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1629/09 - wszystkie dostępne na s. <https://cbois.nsa.gov.pl>). Podkreślenia jednak wymaga, że zredagowane w sposób prawidłowy przepisy studium nie powinny w sposób bezpośredni naruszać sfery interesów prawnych obywateli.

Zgodnie zaś z art. 28 ust. 1 ustawy o pzp naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Aby jednak można było mówić o istotnym naruszeniu trybu sporządzania studium, o jakim jest mowa w powołanym przepisie konieczne jest uprzednie ustalenie, czy istotnie w sprawie doszło do naruszenia trybu sporządzania studium.

Przystępując do rozważań dotyczących potrzeby ponowienia procedury opiniowania i uzgadniania projektu studium, a także ponownego wyłożenia go do publicznego wglądu wskazać należy w pierwszym rzędzie, że stosownie do art. 9 ust. 3 ustawy o pzp studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych całej gminy. Z uwagi na rozległość terenów gminy projekt studium stanowi bardzo obszerny dokument. Bez większego trudu wyobrazić sobie można, zatem sytuację, że w wyniku ponawianych wyłożeń projektu studium do publicznego wglądu nie będzie malała liczba kierowanych pod jego adresem wniosków dotyczących zmiany zawartych w nim ustaleń. W konsekwencji może to uniemożliwić uchwalenie tego aktu w rozsądnych terminach. Ustawodawca mając prawdopodobnie na uwadze tę okoliczność, a także to, że brak studium może sparaliżować działalność planistyczną gminy, nie wypowiedział się w przedmiocie konieczności powtórzenia czynności związanych z przygotowaniem projektu studium w razie wprowadzenia do niego zmian. Zajął on, zatem wyraźnie odmienne stanowisko niż to ma miejsce w przypadku prac poprzedzających uchwalenie planu miejscowego. W przypadku prac nad projektem miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego kwestie związane z koniecznością ponowienia czynności planistycznych ustawodawca uregulował, bowiem wprost w dwóch przepisach, a to art. 17 pkt 13 oraz w art. 19 ust. 1 ustawy o pzp. Zwrócić należy przy tym uwagę, że w obu tych przepisach nie ma mowy o konieczności automatycznego powtarzania czynności planistycznych w przypadku wprowadzenia zmian do projektu planu miejscowego. W pierwszym z tych przepisów jest, bowiem mowa o ponowieniu i to tylko w niezbędnym zakresie uzgodnień projektu planu po wprowadzeniu do niego zmian w wyniku uwzględnienia uwag zgłoszonych po jego wyłożeniu do publicznego wglądu. Natomiast przepis art. 19 ust. 1 ustawy o pzp nakazuje ponowienie w niezbędnym zakresie czynności wskazanych w art. 17 (a zatem nie tylko powtórzenia uzgodnień, ale także ponownego zebrania opinii oraz wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu). Zauważyć jednakowoż należy, że przesłanką zastosowania tego przepisu jest stwierdzenie przez radę gminy konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu. Regulacji takiej nie przewidziano w stosunku do procedury planistycznej poprzedzającej uchwalenie studium gminnego. Ze względu na wewnętrzny charakter studium wystarczającą gwarancją zapewnienia w procedurze planistycznej czynnika społecznego jest umożliwienie składania wniosków i uwag do projektu studium oraz udział w dyskusji publicznej bez konieczności ponawiania czynności planistycznych.

W świetle przedstawionej argumentacji, jako zasadę traktować trzeba brak potrzeby powtórzenia procedury zmierzającej do uchwalenia studium. Nie można jednak wykluczyć potrzeby ponowienia czynności planistycznych w niektórych sytuacjach. W ocenie organu z uwagi na omówioną treść przepisów ustawy o pzp zarzut istotnego naruszenia trybu sporządzania studium postawiony w związku z zaniechaniem ponowienia czynności planistycznych wymaga jednak wykazania, że zmiany wprowadzone do studium w sposób oczywisty zmieniły treść uzgodnionego i zaopiniowanego, a następnie wyłożonego do publicznego wglądu jego projektu. Orzecznictwo w tym zakresie wskazujące na potrzebę powtórzenia zarówno procedury opiniowania i uzgadniania, jak i powtórnego wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu w stanach faktycznych, jakie miały miejsce w sprawach, w których zapadły powołane w skardze wyroki WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Po 1061/08 i NSA z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1629/09. Zauważyć jednak trzeba, że w obu tych sprawach doszło do przedłożenia radom gmin do uchwalenia zupełnie różnych (w całości bądź części) dokumentów od tych, które stanowiły przedmiot opiniowania i uzgodnień oraz które były wyłożone do publicznego wglądu.

Konieczność powtórzenia czynności opiniowania i uzgadniania projektu studium oraz ponowienia jego wyłożenia do publicznego wglądu winna być, zatem uzależniona przede wszystkim od uzyskania pozytywnej odpowiedzi na pytanie czy zmiany wprowadzonych do projektu studium na skutek uwzględnienia zarzutów wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym doprowadziły do bezpośredniej ingerencji w sferę interesów prawnych obywateli. Na żadne tego rodzaju naruszenia indywidualnych interesów prawnych skarżący nie wskazał. Wojewoda nie przeanalizował jednak nawet pobieżnie, jaki wpływ na sferę interesów prawnych obywateli wywarły omówione przez niego w przykłady zmian wprowadzonych przez organ do wyłożonego projektu "Studium".

Dodać należy, że Wojewoda nie odniósł się też w żaden sposób do uzasadnienia wprowadzonych zmian zamieszczonego w dokumentacji planistycznej i treści samego "Studium" i przez to uniemożliwił organom gminy odniesienie się merytoryczne do tej kwestii. NSA wypowiadając się w powołanym wyroku z dnia 15 grudnia 2009 r., II OSK 1629/09, na temat zmian wprowadzanych do projektu studium po jego wyłożeniu do publicznego wglądu podkreślił, że ponowienia procedury wymagają takie zmiany ogólne, które powodują konflikt "interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami". twierdzących, że żadna ze zmian wprowadzonych do projektu "Studium" po jego wyłożeniu do publicznego wglądu nie naruszyła interesów prawnych czy uprawnień osób trzecich.

Zgodnie ze stanowiskiem wojewody wyrażonym w skardze bilans terenów stanowi część uwarunkowań, na podstawie, których ustalana jest polityka przestrzenna gminy. Zmiany wprowadzona w części uwarunkowań, w związku z bilansowaniem i nie wyłożenie dokumentu do publicznego wglądu nie stanowi istotnego naruszenia przepisów. Podobnie odnieść należy się do innych wskaźników uzupełnionych w toku prac nad studium. Wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy został zmieniony w następstwie rozpatrzenia przez Radę Gminy uwagi mieszkańca. Zmiana ta nie wprowadziła ograniczeń w zagospodarowaniu stąd też trudno uznać ją za istotną.

Skarga powyższa podlega oddaleniu.

Biorąc, zatem pod uwagę wyżej przytoczone okoliczności, wniosek o oddalenie skargi jest w pełni uzasadniony.