



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 lutego 2023 r.

WNP-I.4131.23.2023.MO

Rada Gminy Dobre
ul. Tadeusza Kościuszki 1
05 – 307 Dobre

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/341/22 Rady Gminy Dobre z 30 grudnia 2022 r. w sprawie „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobre*”.

Uzasadnienie

Na sesji 30 grudnia 2022 r. Rada Gminy Dobre podjęła uchwałę Nr XXXII/341/22 w sprawie „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobre*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 i art. 28 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 1846, 2185 i 2747), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Na wstępie uzasadnienia należy wskazać, iż 27 kwietnia 2022 r. organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze (znak: WNP-I.4131.91.2022.MO), stwierdzające nieważność w całości uchwały Nr XXV/283/22 Rady Gminy Dobre z 23 marca 2022 r. w sprawie „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobre*”, wskazując jednocześnie na możliwość kontynuowania procedury planistycznej i doprowadzenia do zgodności przedmiotowego studium z wymogami przepisów ustawy o p.z.p., na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy 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, 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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 obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, czyli czy studium nie wykracza poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**”.

Nie ulega również 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 skrępowanej 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.

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 sporządzaniu 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 9, 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., w mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzeniu 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.

Tymczasem, dokonując analizy przyjętej uchwały Nr **XXXII/341/22** Rady Gminy Dobre z 30 grudnia 2022 r. w sprawie „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobre*”, podjętej m.in. na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., w ramach kontynuowania procedury w wykonaniu uchwały intencyjnej Nr VI/53/19 Rady Gminy Dobre z 26 czerwca 2019 r., organ nadzoru ponownie stwierdził sporządzenie **bilansu** terenów przeznaczonych pod zabudowę z naruszeniem **przepisów ustawy o p.z.p.**, przy czym jednocześnie wskazuje, że kwestie związane z nieprawidłowościami sporządzenia bilansu terenów pod zabudowę były już przedmiotem oraz stanowiły podstawę wydania rozstrzygnięcia nadzorczego do poprzednio podjętej uchwały XXV/283/22 Rady Gminy Dobre z 23 marca 2022 r. „*w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobre*”. Ponadto organ nadzoru stwierdził, że **rysunek studium pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego**, stanowiący załącznik nr 3 do uchwały, został wykonany **z naruszeniem wymogów rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**.

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 wskazuje 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. **Organy 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. z 2021 r. poz. 485), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznaczają, iż **podejmując w tym przypadku 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 różne funkcje zabudowy.**

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 (opcjonalnie jego zmianie) nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.

Podstawą dokonania wszelkich wyliczeń zapotrzebowania są m.in. szczegółowe analizy i prognozy demograficzne dla danej gminy.

Tymczasem, analiza treści załącznika nr 1 do uchwały, stanowiącego tekst studium, Część I pn. *Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego*, Rozdział 13. pn. *Potrzeby i możliwości rozwoju gminy*, pkt 13.4. pn. *Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*, ppkt 13.4.1. pn. *Maksymalne w skali gminy Dobre zapotrzebowanie na nową zabudowę* oraz ppkt 13.4.2. pn. *Szacowana chłonność obszarów gminy Dobre*, prowadzi do wniosku, że sposób określenia przez Radę Gminy Dobre **zapotrzebowania** na nową zabudowę, jak też sposób oszacowania **chłonności** obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz w planach miejscowych, ponownie nie spełnia wymogu prawidłowego wykonania bilansu w trybie art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., co w konsekwencji uniemożliwia oszacowanie faktycznej możliwości predysponowania nowych terenów z przeznaczeniem pod daną funkcję zabudowy.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, Wojewoda Mazowiecki zawiadamiając Radę Gminy Dobre o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, pismem z 17 stycznia 2023 r. znak: WNP-I.4131.23.2023.MO, zwrócił się z wnioskiem o udzielenie informacji w zakresie:

- sposobu i przyjętych założeń, w tym dotyczących prognozowanej liczby ludności, a także dokonanych wyliczeń zapotrzebowania na nową powierzchnię użytkową zabudowy pod funkcję zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
- sposobu i przyjętych założeń, w odniesieniu do prognozowanej liczby ludności, dla dokonania wyliczeń zapotrzebowania na nową powierzchnię użytkową zabudowy pod funkcje inne, niż zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, wyznaczone w studium, na których dopuszczona została zabudowa mieszkaniowa, tj. m.in. w ośrodkach wiejskich, w zabudowie usługowej, obsłudze produkcji rolnej, na terenach rolnych;
- sposobu wyliczeń oraz wielkości powierzchni użytkowej zabudowy, dotyczących chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, o których mowa w tabeli pn. *Powierzchnia luk w zwartej strukturze*

- funkcjonalno – przestrzennej z podziałem na jednostki osadnicze. Źródło: Opracowanie własne. (str. 80);*
- wyliczeń dotyczących wielkości powierzchni zabudowy oraz wyliczeń dotyczących przeliczenia tej powierzchni zabudowy na powierzchnię użytkową, terenów przeznaczonych w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę, wskazanych w tabeli pn. *Ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – wskaźniki. Źródło: Opracowanie własne. (str. 82 – 84);*
 - wielkości chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p.;
 - wielkości chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p.;
 - rodzaju chłonności określonej w kolumnie drugiej zestawienia tabelarycznego pn. *Chłonność obszarów przeznaczonych pod zabudowę, wyrażana w powierzchni użytkowej nowej zabudowy. Źródło własne. (str. 85), tj. sprecyzowania rodzaju chłonności, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 czy w pkt 3 ustawy o p.z.p.;*
 - rodzaju chłonności określonej w zestawieniu tabelarycznym pn. *Uproszczona tabela ukazująca chłonność obszarów przeznaczonych pod zabudowę, wyrażona w powierzchni użytkowej nowej zabudowy. Źródło: Opracowanie własne. (str. 85) oraz w tabeli pn. Porównanie zapotrzebowania na nową zabudowę i sumy powierzchni użytkowej zabudowy gminy Dobrze, wyrażonych w powierzchni użytkowej nowej zabudowy. Źródło: Opracowanie własne. (str. 86).*

Z pisma Wójta Gminy Dobrze z 19 stycznia 2023 r. znak: GKI.6720.2.2019 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie: 25 stycznia 2023 r.) wynika, że przedstawione w nim wyjaśnienia oraz informacje, nie pozwalają na uznanie sporządzonego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę za zgodne z wymogami przepisów ustawy o p.z.p., w związku ze sposobem wyliczenia w nim zapotrzebowania na nową zabudowę oraz oszacowaniem chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc pod uwagę ustalenia części tekstowej studium dotyczące bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz wyznaczonych kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak również stanowisko Wójta Gminy Dobre, w odniesieniu do:

- **zapotrzebowania na nową powierzchnię pod zabudowę wyrażoną w powierzchni użytkowej w podziale na funkcje zabudowy** należy stwierdzić, że:

- z części tekstowej studium nie wynika, w jakiej perspektywie czasowej określono zapotrzebowanie na nową zabudowę, tj. czy w perspektywie **do 2030 r.**, jak wskazują wyliczenia dla zabudowy mieszkaniowej ośrodków wiejskich (str. 74 i 75), czy **do 2050 r.**, jak wynika z wyliczeń dla zabudowy usługowej (str. 76 i 77) oraz dla zabudowy obsługi produkcji rolnej (str. 78); brak jednoznacznej perspektywy czasowej przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę narusza przepis art. 10 ust. 7 pkt 1 ustawy o p.z.p.;
- **zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej** wyliczono poprzez zwiększenie o 30% **już istniejącej** powierzchni zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej zajmującej aktualnie 3 ha (stanowiącej powierzchnię płaską) przyjmując, że zapotrzebowanie na tę funkcję będzie stanowiło 3,9 ha powierzchni użytkowej, przy czym należy wskazać, że w ramach zapotrzebowania na powierzchnię użytkową zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, błędnie ustalono, że dotyczy ono funkcji produkcyjnej (str. 73 tekstu studium);
- z przyjętej w studium zasady wyliczeń zapotrzebowania na nową powierzchnię użytkową zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wynika, że pomimo powołania się na wyniki przeprowadzonych analiz, została ona oszacowana bez uwzględnienia tych analiz dotyczących prognozowanej do 2030 r. liczby mieszkańców (5999 osób) ani prognozowanego wskaźnika średniej powierzchni użytkowej mieszkania przypadającej na jedną osobę w 2030 r. (32,60 m²); ponadto należy wskazać, że dopuszczona przepisem art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p. możliwość zwiększenia zapotrzebowania ze względu na niepewność procesów rozwojowych odnosi się w tym przepisie do wyliczonej powierzchni użytkowej dla danej funkcji a nie do powierzchni już zajętej pod tę funkcję, stanowiącej jej powierzchnię płaską; powyższe oznacza, że **zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej**, ustalono z naruszeniem art. 10 ust. 5 pkt 1 i art. 10 ust. 7 pkt 2, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a i lit. b ustawy o p.z.p.;
- niezależnie od powyższego należy wskazać, że w związku z zapotrzebowaniem pod nową zabudowę mieszkaniową wielorodzinną wyliczonym na poziomie 3,9 ha, tj. 39 000 m²

powierzchni użytkowej, przy uwzględnieniu prognozowanego do 2030 r. wskaźnika średniej powierzchni użytkowej mieszkania przypadającej na jedną osobę – 32,60 m², liczba mieszkańców w 2030 r. będzie kształtować się na poziomie ok. 1196 osób, natomiast przy uwzględnieniu prognozowanego do 2050 r. wskaźnika średniej powierzchni użytkowej mieszkania przypadającej na jedną osobę – 38,60 m², liczba ludności w 2050 r. będzie kształtować się na poziomie ok. 1010 osób; wyliczona w powyższy sposób liczba ludności związana z wyliczeniami powierzchni użytkowej pod nową zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, nie znajduje odzwierciedlenia w prognozowanej do 2030 r. liczbie mieszkańców określonej w prognozie demograficznej na poziomie 5999 osób, przedstawionej w zestawieniu tabelarycznym pn. *Prognozowana demografia zmian liczby mieszkańców na terenie gminy Dobre. Źródło: Opracowanie na podstawie „Prognozy ludności gmin na lata 2017-2030 (opracowanie eksperymentalne)”, GUS, 2017 r. (str. 70 tekstu studium)*, bowiem liczba mieszkańców ok. 1196 osób lub ok. 1010 wynikająca z przyjętego zapotrzebowania pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, stanowi **dodatkową** liczbę mieszkańców, niż prognozowana do 2030 r. maksymalna liczba mieszkańców, tj. 5999 osób, która już została skonsumowana przy wyliczaniu zapotrzebowania na nową powierzchnię użytkową pod zabudowę mieszkaniową ośrodków wiejskich (str. 74 – 75 tekstu studium); prognozowana liczba mieszkańców nie została uwzględniona również przy wyliczaniu zapotrzebowania na inne funkcje z dopuszczoną zabudową mieszkaniową;

- w studium nie określono zapotrzebowania na nową powierzchnię użytkową pod funkcję zabudowy mieszkaniowej, której lokalizacja dopuszczona została także **poza obszarami przeznaczonymi pod funkcję ośrodków wiejskich M**, tj. m.in. w ramach obszarów o funkcjach: zabudowy ośrodków wiejskich z dopuszczeniem rozbudowy M1, zabudowy letniskowej ML, usług turystycznych UT, zabudowy usługowej U, terenów rolnych R i produkcji rolnej RU (zabudowa zagrodowa), o których mowa w ustaleniach zawartych w Części II pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Dobre, Rozdział 2 pn. Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*, pkt 2.1. pn. *Tereny przeznaczone pod zabudowę*, zestawienie tabelaryczne przedstawiające *Główne obszary funkcjonalne wyznaczone na terenie gminy oraz ustalenia dotyczące zagospodarowania (...)*, zamieszczone na str. 103 – 108 tekstu studium; oznacza to, że realizację zabudowy mieszkaniowej, w granicach ww. terenów, dopuszczono poza

wynikami wynikającymi ze sporządzonego bilansu; w tym zakresie naruszony został przepis art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.;

- zapotrzebowanie na nową zabudowę, określane w ramach sporządzanego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, wyliczono tylko dla funkcji wymienionych w tabeli pn. *Zapotrzebowanie na nową zabudowę na terenie gminy Dobre wyrażone powierzchnią użytkową zabudowy* (str. 73 tekstu studium), tj. dla funkcji przeznaczonych pod tereny zabudowy: mieszkaniowej wielorodzinnej, ośrodków wiejskich, produkcyjnej i obsługi produkcji rolnej; natomiast **zapotrzebowania pod nową zabudowę wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej nie wyliczono dla poszczególnych obszarów funkcjonalnych, na których dopuszczona została zabudowa, wymienionych w części tekstowej studium w ww. zestawieniu tabelarycznym na str. 103 – 108 tekstu studium, których granice wyznaczone zostały w części graficznej studium dotyczącej kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dobre**, tj. dla terenów: zabudowy mieszkaniowo – usługowej M/U, zabudowy lotniskowej ML, usług turystycznych UT, produkcyjno – usługowych P/U, przy czym np. tereny usług turystycznych, w tym agroturystyki, zostały objęte terenami pod zabudowę usługową, jednak z określonego zapotrzebowania na funkcję zabudowy usługowej nie wynika, jakie jest zapotrzebowanie na powierzchnię użytkową dla ww. funkcji; w tym zakresie naruszona została dyspozycja art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.,
- **zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową zabudowy usługowej** wyliczono także poprzez zwiększenie o 30% przyjętej na poziomie 43,30 ha powierzchni usługowej (stanowiącej powierzchnię płaską), szacując, że zapotrzebowanie na tę funkcję do 2050 r. będzie kształtować się na poziomie 56,29 ha powierzchni użytkowej (str. 77 tekstu studium); sposób wyliczenia powierzchni użytkowej zabudowy usługowej narusza art. 10 ust. 5 pkt 1 i art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p.;
- **zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową zabudowy produkcyjnej** wyliczono analogicznie, tj. poprzez zwiększenie o 30% aktualnej powierzchni 12,84 ha (tj. stanowiącej powierzchnię płaską) istniejących terenów produkcyjnych szacując, że zapotrzebowanie na tę funkcję będzie kształtować się na poziomie 16,69 ha powierzchni użytkowej (str. 77 tekstu studium);
- **zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową zabudowy obsługi produkcji rolnej** wyliczono w sposób analogiczny, tj. poprzez zwiększenie o 30% przyjętej na poziomie 136,50 ha powierzchni terenów obsługi produkcji rolnej (stanowiącej powierzchnię płaską),

szacując, że zapotrzebowanie na tę funkcję do 2050 r. będzie kształtować się na poziomie 216,45 ha powierzchni użytkowej (str. 78 tekstu studium);

- podsumowując należy stwierdzić, że sposób wyliczenia zapotrzebowania na nową powierzchnię użytkową zabudowy: mieszkaniowej wielorodzinnej, usługowej, produkcyjnej, obsługi produkcji rolnej, został dokonany z naruszeniem art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a i lit. b, art. 10 ust. 7 pkt 2, ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, a tym samym na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. samoistną podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały w całości;
- ponadto, w ppkt 13.4.1. tekstu studium (str. 76) wskazano na brak terenów przeznaczonych pod zabudowę usługową wyznaczonych w obecnie obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy w części graficznej studium stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały pn. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dobre. Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego, wyznaczone zostały obszary funkcjonalne przeznaczone pod tereny usługowe oznaczone symbolem U, będące przedmiotem studium oraz będące przedmiotem ustaleń obowiązujących planów miejscowych oznaczone symbolem U wyróżnionym kolorem czerwonym*;
- **chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę** należy stwierdzić, że:
 - zgodnie z danymi liczbowymi dotyczącymi chłonności obszarów gminy Dobre przedstawionymi w części tekstowej studium Część I, Rozdział 13., pkt 13.4., ppkt 13.4.2. pn. *Szacowana chłonność obszarów gminy Dobre, w:*
 - tabeli pn. *Obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej [ha]. Źródło: Opracowanie własne., **powierzchnię (płaską) tych obszarów w granicach poszczególnych obrębów oszacowano ogółem na poziomie 523,57 ha** (str. 78);*
 - tabeli pn. *Powierzchnia luk w zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej z podziałem na jednostki osadnicze. Źródło: Opracowanie własne., **powierzchnię (płaską) luk w tych obszarach oszacowano na poziomie 1 182,22 ha** (str. 80),*

co jednoznacznie oznacza, że powierzchnia (płaska) luk w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, jest większa o 658,65 ha od powierzchni (płaskiej) tych obszarów (1182,22 ha – 523,57 ha), a nawet większa o 135,08 ha niż powierzchnia (płaska) tych obszarów (658,65 ha – 523,57 ha), natomiast nie określono wielkości powierzchni użytkowej luk w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej; również dane liczbowe dotyczące wielkości powierzchni użytkowej tych obszarów nie zostały przekazane przez Wójta Gminy Dobre w piśmie z 19 stycznia 2023 r., pomimo wniosku organu nadzoru o udzielenie informacji, w tym zakresie, zawartego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały; brak określenia chłonności obszarów o w pełni zwartej strukturze funkcjonalne wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy narusza art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p.;

- powyższe oznacza, że nie jest wiadomym, jaka jest faktyczna chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej wyrażona w powierzchni użytkowej, w podziale na funkcje zabudowy, których schemat przedstawiono na rysunku 5 pn. *Obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej. Źródło: Opracowanie własne.* (str. 81);
- nie oszacowano również chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, wyrażonej w powierzchni użytkowej, w podziale na funkcje zabudowy, zaś dane liczbowe, w tym zakresie, nie zostały przekazane przez Wójta Gminy Dobre w piśmie z 19 stycznia 2023 r., pomimo wniosku organu nadzoru o ich udzielenie, zawartego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały; brak oszacowania chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy narusza art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p.;
- w zestawieniu tabelarycznym pn. *Chłonność obszarów przeznaczonych pod zabudowę, wyrażona w powierzchni użytkowej nowej zabudowy. Źródło własne.* (str. 85), w kolumnie trzeciej, przedstawiono dane liczbowe dotyczące powierzchni brutto w ha (powierzchnia płaska) terenów przeznaczonych pod zabudowę w granicach gminy Dobre, przy czym nie wykazano, ile wynosi powierzchnia brutto terenów przeznaczonych pod zabudowę w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, a ile

w planach miejscowych, na podstawie których wyliczono chłonność terenów przeznaczonych pod zabudowę wyrażoną w powierzchni użytkowej, w podziale na funkcje zabudowy;

- w ocenie organu nadzoru dane liczbowe zawarte w tej tabeli dotyczące faktycznie istniejącej powierzchni brutto terenów przeznaczonych pod zabudowę, np. terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej określonej na poziomie **11,82 ha** są rozbieżne z informacjami dotyczącymi wyliczeń zapotrzebowania na nową powierzchnię użytkową zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zawartymi na str. 73 tekstu studium, zgodnie z którymi: *„Aktualnie tereny zabudowy mieszkaniowej znajdują się w obrębie Dobre i zajmują 3 ha.”*, przy czym w granicach obszarów zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej wyznaczonymi w granicach gminy Dobre, tereny pod tę funkcję **zajmują 2,57 ha**, co wynika z danych liczbowych przedstawionych na str. 79 tekstu studium, w tabeli pn. *Obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej [ha]*. Źródło: *Opracowanie własne.*; z tabeli tej wynika również, że w granicach innych jednostek osadniczych gminy Dobre nie istnieją tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, oznaczone symbolem MW, co znajduje także odzwierciedlenie na załączniku nr 2 do uchwały pn. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dobre. Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego*, na którym istniejące tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, oznaczone symbolem MW, o powierzchni ok 2,5 ha, zaś objęte planem miejscowym, oznaczone symbolem MW wyróżnionym kolorem czerwonym, o powierzchni ok. 0,1 ha, znajdują się wyłącznie w obrębie Dobre w granicach obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej; powyższe oznacza, że nie można uznać za wiarygodną powierzchnię brutto terenów istniejącej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej określonej na poziomie 11,82 ha, wskazaną w tabeli na str. 85 tekstu studium, która jest wyższa o 9,25 ha od faktycznie istniejącej i wyznaczonej na rysunku uwarunkowań; ze studium nie wynika, na podstawie jakich danych liczbowych została ona przyjęta w ww. tabeli, a następnie w bilansie terenów;
- ponadto z ustaleń studium nie wynika, na podstawie jakich danych liczbowych została przyjęta w tabeli na str. 85, powierzchnia brutto istniejących terenów przeznaczonych pod zabudowę dla pozostałych funkcji zabudowy, uwzględniona następnie w bilansie terenów;
- **bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę**, przedstawionego w tabeli pn. *Porównanie zapotrzebowania na nową zabudowę i sumy powierzchni użytkowej zabudowy gminy Dobre*,

wyrażonych w powierzchni użytkowej nowej zabudowy. Źródło: Opracowanie własne. (str. 86 tekstu studium), należy stwierdzić, że:

- nie ma możliwości wyznaczenia nowych terenów pod funkcje zabudowy: mieszkaniowej wielorodzinnej, ośrodków wiejskich, usługowej i produkcyjnej, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalnej oraz poza obszarami przeznaczonymi pod te funkcje w obowiązujących planach miejscowych;
- w granicach tych obszarów oraz poza nimi mogą zostać wyznaczone wyłącznie nowe tereny pod funkcję zabudowy obsługi produkcji rolnej.

Podsumowując należy stwierdzić, że skoro bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został sporządzony z naruszeniem z naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy o p.z.p., to tym samym wpływa on bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, że przedmiotowe studium w kształcie przyjętym na podstawie uchwały Nr XXXII/341/22 Rady Gminy Dobrze z 30 grudnia 2022 r. **podjęte zostało z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, co w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. winno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego. Powyższe stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.**

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, iż wszelkie wyliczenia związane z bilansem winny zostać sporządzone w sposób jednoznaczny i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem przytoczone powyżej błędy i nieścisłości nie mogą stanowić podstawy do uznania prawidłowego wykonania bilansu, na co wskazywał m.in. w swoim orzeczeniu z 30 grudnia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2440/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tymczasem sporządzony bilans nie spełnia powyższych wymogów.

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).”.

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestia poprawnie sporządzonego bilansu, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym m.in. wyrażonego w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, z którego wynika, iż: „(...) **Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium**, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1608/17). W konsekwencji wskazuje się, że **brak oparcia treści studium w prawidłowo sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznany za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.** (zob. wyrok NSA z 27 listopada 2018 r., II OSK 2916/16).”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W części regulującej studium, o której mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. określanie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów oraz określenie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych z zabudowy **musi uwzględniać bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.**”;
- 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 wyrywkowy, 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 materiału 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.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2418/19, w którym Sąd stwierdził, że: „Oznacza to, że **na organie gminy sporządzającym studium (zmianę studium) ciąży bezwzględny obowiązek, by wszelkie dane związane z poszczególnymi składnikami wyliczeń służącymi ustaleniu takich wartości jak m.in.: chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, czy zapotrzebowanie gminy na nową zabudowę były w pełni prawidłowe i odzwierciedlały stan faktyczny, a także by wyliczenia z ich uwzględnieniem zostały przeprowadzone poprawnie, tj. zgodnie z wszelkimi regułami matematycznymi. Tylko bowiem w takiej sytuacji możliwe jest ustalenie w zgodzie ze stanem rzeczywistym niezbędnych wartości pozwalających na udzielenie odpowiedzi, czy z perspektywy art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p. możliwe jest przeznaczenie w studium (zmianie studium) kolejnych terenów pod zabudowę. Każde zatem naruszenie w powyższym zakresie, które prowadzi do uzyskania wyników nieodzwierciedlających rzeczywistego stanu, a w konsekwencji skutkuje zastosowaniem nieadekwatnej normy prawnej, musi być traktowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, iż skoro ustawodawca nałożył na organy uchwałodawcze gminy obowiązek sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a nadto określił szczegółowo metodykę przeprowadzenia stosownych wyliczeń, to celem tego było zapewnienie, aby na skutek podjętych przez organ uchwałodawczy czynności powstało spójne i zgodne z rzeczywistymi uwarunkowaniami demograficznymi i ekonomicznymi opracowanie, na podstawie którego będzie można jednoznacznie ocenić możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę. Zestawienie tylko przytoczonych przez Wojewodę Mazowieckiego uchybień, których ponowne powielanie w tym miejscu jest zbędne, a których wystąpienie Sąd potwierdził w toku samodzielnej analizy zaskarżonej uchwały, nie pozostawia wątpliwości, że bilans sporządzony na**

potrzeby zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów nie spełnia wymagań, jakie względem tego opracowania formułuje ustawodawca. Stwierdzone w nim liczne błędy rachunkowe, prowadzą bowiem do zasadniczych przekłamań co do oceny wielu aspektów wpływających na potencjalną możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę, przy czym przede wszystkim prowadzą do błędnego wniosku, iż takie przeznaczenie jest uzasadnione, choć prawidłowo sporządzone wyliczenia wiodą do zgoła przeciwnego wniosku. Tak sporządzonego bilansu nie daje się zatem pogodzić z ustawowymi wymaganiami dotyczącymi zasad jego sporządzania. **W rezultacie więc sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p., skutkuje wadliwością treści opracowywanego studium (jego zmiany), wyrażającą się albo w błędnym przeznaczeniu (mimo braku obiektywnej potrzeby), albo w nieprzeznaczeniu (pomimo istnienia ku temu stosownych potrzeb), określonych terenów pod nową zabudowę. Okoliczność ta musi być więc uznana za istotne naruszenie zasad sporządzania studium (zmiany studium) i stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.**”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/OI 958/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W tej dacie obowiązywały już znowelizowane przepisy u.p.z.p. w brzmieniu opisanym ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Ustawa ta nie zawiera uregulowań przejściowych co do zastosowania zmienionych, czy dodanych przepisów u.p.z.p. odnośnie do procedur uchwalania studium, czy planu miejscowego, będących już w toku, co oznacza zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016r. sygn. akt IV SA/Po 180/16 oraz WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Łd 185/16, dostępne CBOSA). Ustawa o rewitalizacji reguluje przede wszystkim kwestię stworzenia gminnych programów rewitalizacji sporządzanych dla wyznaczonych uprzednio w drodze uchwały obszaru rewitalizacji. Odrębnie, dodatkowo ustawa o rewitalizacji wprowadziła zmiany do u.p.z.p. w art. 10 ust. 1 pkt 7, ust. 2, ust. 5-7. **Mianowicie na gminy nałożony został obowiązek sporządzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, w celu wyważenia interesu społecznego i publicznego, w tym realizacji wprowadzonej zasady koncentracji zabudowy w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i wykazania zapotrzebowania na nową zabudowę poza takimi jednostkami osadniczymi, a także zweryfikowania możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz**

*społecznej. Stosownie do art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne gminy we wskazanym zakresie przekraczają możliwości finansowania, to wówczas organ wykonawczy gminy musi dokonać zmian w opracowywanym akcie w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do swoich możliwości finansowych. **Podobnie jest przy ocenie zapotrzebowania na nową zabudowę ze względów demograficznych, która dokonywana jest według oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.**”;*

- 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 Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1132/18, w którym Sąd wyraził pogląd, iż: „Należy jednak zauważyć, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwalają na uwzględnianie przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę ustaleń "starego" studium, czy wydanych już decyzji o warunkach zabudowy, aby m.in. wyeliminować ryzyko roszczeń odszkodowawczych mieszkańców i inwestorów. **Prawidłowe sporządzenie i uwzględnienie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, m.in. na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy.** Słusznie zauważył także skarżący, że w części tekstowej studium zdefiniowane zostały obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, za które zgodnie z informacją zawartą na str.129 tekstu Studium przyjęto "tereny zabudowane (mieszkaniowe, usługowe i aktywności gospodarczej) posiadające dostęp do drogi publicznej, wyposażone w infrastrukturę techniczną (wodociągi i kanalizację) wraz z towarzyszącymi im terenami zieleni rekreacyjnej. Powierzchnia obszarów

o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wynosi 2355 ha, co stanowi ok.34 % powierzchni gminy. W granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze zawierają się luki budowlane (tereny niezabudowane), których powierzchnia wynosi ok. 100 ha – co stanowi chłonność terenów zainwestowanych". W Studium nie została jednoznacznie określona w wartości metrycznej powierzchnia użytkowa zabudowy mieszkaniowej jaka została wyznaczona w niniejszym Studium poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 PlanZagospU. Tym samym sposób określenia granic obszarów o w pełni wykształconej strukturze jest nieprawidłowy i aby zachować pozostałe ustalenia w zakresie wyznaczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę winien obejmować obszar całego miasta w jego granicach administracyjnych. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd wskazuje, 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 na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU (por. wyroki WSA w Poznaniu z 23.02.2017 i 30.03.2017, sygn. akt IV SA/Po 1051/16, IV SA/Po 956/16, dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).”;**

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1156/18, w którym Sąd, iż: „Przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumieć bowiem należy obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia). Biorąc pod uwagę powyższe nie sposób uznać, że wszystkie tereny, na których w studium dopuszczono zabudowę spełniają te kryteria. Sąd wskazuje, że w niniejszej sprawie

bilans terenów został sporządzony w logiczny i racjonalny sposób, lecz sprzecznie z obowiązującym prawem. Wojewoda Wielkopolski oraz organ nie kwestionują poprawności jego sporządzenia. Z akt sprawy wynika, że ustalenia studium są niezgodne z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p. W sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę, który stanowi część treści studium, wyznaczono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, określono chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę oraz dokonano porównania wyznaczonych wartości. Jak wynika ze wskazanego porównania (str. 83, część II studium, rozdział 7), wyznaczone maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniowo - usługową (kl, MN, MU, U) - 660 295 m² pow. użytkowej zabudowy oraz maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na terenach aktywizacji gospodarczej i obsługi rolnictwa (IVU, U, RU) - 629 963 m² pow. użytkowej zabudowy nie przekracza sumy chłonności terenów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy, która dla terenów (RI, MN, MU, U) wynosi 2 934 130 m² pow. użytkowej zabudowy, a dla terenów (P/U, U, RU) wynosi 1 375 439 m² pow. użytkowej zabudowy. Wobec powyższego Sąd uznał, iż zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., nowa zabudowa nie powinna być lokalizowana poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Organ gminy w piśmie z dnia 22 czerwca 2018 r. wskazał, iż w studium poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę przeznaczono tereny aktywizacji gospodarczej P/U w potencjalnej ilości : P - 4 445 460 m², U - 2 963 640 m². Burmistrz Czempinia poinformował także w piśmie z dnia 21 sierpnia 2018 r., iż w studium nie zostały wyznaczone tereny mieszkaniowo - usługowe poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Tym samym organ potwierdził, że zapisy studium są niezgodne ze sporządzonym bilansem w zw. z treścią art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p. Organ gminy w piśmie z dnia 14 grudnia 2018 r. cofnął stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, jednak Sąd postanowił odnieść się do jej treści. Mianowicie w odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wskazał, że zarzucone naruszenie nie ma istotnego charakteru, a lokalizacja terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych, jest uzasadnione m.in. specyfiką przestrzenną terenu oraz

możliwościami rozwoju gminy. Organ szczegółowo opisał argumenty przemawiające za każdym z wymienionych terenów. Wskazał również, że cel nadrzędny (ład przestrzenny) został zachowany. W ocenie Sądu stanowisko organu jest błędne. Uzasadnienie co do poprawności lokalizacji terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych ma swój logiczny sens, jednak jest sprzeczne z wyraźnie sformułowanym przepisem art. 10 ust. 5 pkt 4 lit a) u.p.z.p., zgodnie z którym: "gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy (w niniejszej sprawie zapotrzebowanie 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, Opracowanie studium w sposób niezgodny ze sporządzonym bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę jest istotnym naruszeniem i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. W niniejszej sprawie z zebranych dokumentów wprost wynika, że gdyby organ zastosował się do sporządzonego bilansu i treści art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) .u.p.z.p., to ustalenia planistyczne w studium byłyby odmienne. Wskazanie na str. 82 (część II studium, rozdział 7) studium, iż "W tym miejscu należy zaznaczyć jednak, że w przypadku terenów przeznaczonych pod aktywizację gospodarczą nie lokalizuje się ich zawsze w ramach obszarów o w pełni wykształconej strukturze przestrzennej w granicach jednostki osadniczej. Strefy takie mogą być bowiem tworzone poza obszarami osadniczymi, tam gdzie jest zapewniona dobra dostępność komunikacyjna, a prowadzona działalność nie będzie oddziaływała niekorzystnie na sąsiadujące tereny mieszkaniowe.", jest nieprawidłowe i niezgodne z art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Sąd podkreśla, że zapisy studium nie stanowią podstaw, aby uznać, że w studium można było wyznaczyć tereny aktywizacji gospodarczej poza obszarami zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę.";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda zasadnie wskazał, że podejmując uchwałę w sprawie Zmiany Studium **należało uwzględnić uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju Gminy, uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.** W studium – w myśl art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p. – uwzględnia się uwarunkowania

wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Z kolei z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. wynika, że dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w określonej kolejności porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 tej normy, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3 tej normy, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1: 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. 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. Zgodnie ze wskazaniem organu nadzoru, z zamieszczonego w części tekstowej bilansu wynika, że brak jest możliwości lokalizacji nowej zabudowy: mieszkaniowej, usługowej w zakresie usług podstawowych realizowanych na terenach zabudowy mieszkaniowo - usługowej, a także wyznaczania nowych terenów produkcyjno - usługowych. Tymczasem wbrew bilansowi faktycznie dokonano delimitacji nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową i zabudowę produkcyjno-usługową. Świadczy to o słuszności naruszenia ustaleniami Zmiany Studium art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. szczegółowo wykazanego przez Wojewodę na str. 15-19 rozstrzygnięcia nadzorczego. **W tej materii też organ nadzoru podkreślił, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Słupno było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, w tym udokumentowanie faktycznych potrzeb do delimitacji nowych obszarów.**”;

- 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.

Ze sporządzonego bilansu wynika zatem brak możliwości wyznaczenia nowych terenów pod funkcje zabudowy: mieszkaniową wielorodzinną, ośrodków wiejskich, usługowej i produkcyjnej,

poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalnej oraz poza obszarami przeznaczonymi pod te funkcje w obowiązujących planach miejscowych. Wskazać przy tym należy, że nie może pozostawać w obrocie prawnym uchwała zawierająca podstawowe błędy przy jego określaniu.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że rysunek studium pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, stanowiący załącznik nr 3 do uchwały, został wykonany z naruszeniem wymogów, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Zgodnie z wymogami dotyczącymi stosowania oznaczeń, nazewnictwa i standardów przy sporządzaniu rysunku projektu studium, zawartymi w § 7 ww. rozporządzenia:

- rysunek projektu studium powinien zawierać m.in. określenie granic obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 3 ustawy, a także symbole literowe i numery wyróżniające je spośród innych obszarów (§ 7 pkt 1 lit. d);
- objaśnienia wszystkich użytych na rysunku projektu studium oznaczeń i symboli (§ 7 pkt 1 lit. e);
- przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium (§ 7 pkt 3);
- barwne oznaczenia graficzne i literowe, a także symbole i nazewnictwo na rysunku projektu studium należy stosować w sposób umożliwiający porównanie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z projektami planów miejscowych, sporządzanych z ustaleniami studium (§ 7 pkt 4);
- oznaczenia graficzne na rysunku projektu studium należy stosować w sposób przejrzysty, zapewniający jego czytelność, w tym czytelność mapy, na której jest on sporządzony (§ 7 pkt 5).

Tymczasem, z analizy rysunku studium pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego* wynika, że wyznaczone na nim obszary funkcjonalne nie zostały oznaczone symbolami literowymi lub symbolami literowo – cyfrowymi wyróżniających je spośród innych obszarów, przyjętymi w jego legendzie, w części pn. *Oznaczenia terenów o różnym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania*, oraz do których odnoszą się ustalenia części tekstowej studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, Część II pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Dobrze*, określające główne obszary funkcjonalne i ich oznaczenia oraz zasady zagospodarowania, przedstawione w zestawieniu tabelarycznym pn. *Główne obszary funkcjonalne wyznaczone na terenie gminy oraz*

ustalenia dotyczące zagospodarowania (...), zamieszczonym na str. 103 – 108, dla których parametry i wskaźniki urbanistyczne określono na str. 109 – 112.

Rysunek studium przedstawiający *kierunki zagospodarowania przestrzennego*, z uwagi **na zastosowanie zbliżonych odcieni barw, przy jednoczesnym braku określenia symboli literowych lub literowo – cyfrowych poszczególnych obszarów funkcjonalnych**, oznacza brak jego przejrzystości i czytelności oraz uniemożliwia identyfikację wyznaczonych na nim obszarów, a tym samym zastosowanie go w praktyce.

Przykładowo organ nadzoru wskazuje, że w legendzie ww. rysunku studium, temu samemu oznaczeniu barwnemu przypisano różne symbole literowe i literowo – cyfrowe, tj.:

- symbol literowy **M**, oznaczający tereny zabudowy ośrodków wiejskich;
- symbol literowo – cyfrowy **M1**, oznaczający tereny istniejącej zabudowy ośrodków wiejskich z dopuszczeniem rozbudowy.

W związku z brakiem zamieszczenia tych symboli na rysunku studium, nie jest możliwe stwierdzenie, jaką faktycznie funkcję określono dla obszarów wyznaczonych na rysunku studium o tym oznaczeniu barwnym, tj. które obszary stanowią tereny zabudowy ośrodków wiejskich, a które tereny istniejącej zabudowy ośrodków wiejskich z dopuszczeniem rozbudowy, pomimo ustalenia dla nich tych samych parametrów i wskaźników urbanistycznych.

Analogicznie, brak możliwości odczytania faktycznej funkcji dotyczy również obszarów stanowiących m.in.:

- tereny produkcji rolnej oznaczonych symbolem **RU** i tereny produkcji rolnej z wyłączeniem zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolem **RU1**;
- tereny usług turystycznych oznaczonych symbolem **RU** i tereny usług turystycznych z wyłączeniem zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolem **RU1**.

Na podstawie rysunku studium przedstawiającego *kierunki zagospodarowania przestrzennego*, nie jest zatem możliwe jednoznaczne przyporządkowanie określonych w tekście studium ustaleń wiążących, niezbędnych w celu późniejszego ich porównania z ustaleniami sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Należy wskazać, że symbole literowe określające przeznaczenie obszarów funkcjonalnych, zastosowano wyłącznie na rysunku *uwarunkowań*, podczas gdy powinny zostać one przede wszystkim zamieszczone na rysunku

kierunków zagospodarowania przestrzennego, określającego wytyczne, w tym zakresie, do planów miejscowych.

Powyższe oznacza faktyczny brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną studium, co stanowi o naruszeniu § 7 pkt 1 lit. d pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 9 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p., jak też samoistną podstawę do stwierdzenia jego nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium i tym samym, w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Na konieczność zachowania pełnej spójności przyjmowanych rozwiązań przestrzennych, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, przy sporządzaniu studium a także jego zmianie, wskazywał także m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 20 lutego 2019 r. w sprawie sygn. akt II SA/Gd 609/18 stwierdzając, iż: „*Ponadto, z analizy części graficznej studium zarówno w zakresie załącznika nr 2 i nr 2A, wynika, że na niezmieniony graficznie obszar "terenów rolniczych związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych – wyłączonych z zabudowy mieszkaniowej" naniesiono jednocześnie oznaczenia w postaci brązowych ukośnych linii, którym przypisano przeznaczenie "na cele mieszkalnictwa, usług nieprodukcyjnych, rekreacji i obsługi turystyki". W ten sposób naruszono jeden z wymogów obowiązujących przy sporządzaniu rysunku projektu studium, określonych w przepisie § 7 pkt 3 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 ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem, który stanowi, że przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium. W zaskarżonej uchwale to powiązanie zostało zaburzone, albowiem pomimo przewidzianej w części tekstowej zmiany studium korekty granic terenów rolniczych z wyłączeniem zabudowy mieszkaniowej w celu wprowadzenia na części obszaru działek nr (...) i (...) nowego przeznaczenia mieszkaniowego i usług towarzyszących, na rysunkach studium zamiaru tego nie uwidoczniło. Doprowadziło to, po pierwsze, do braku spójności pomiędzy częścią tekstową i rysunkową zaskarżonej uchwały, co należało zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, albowiem uniemożliwia prawidłowe*

odkodowanie normy prawnej, która winna być w danej sprawie zastosowana przy realizacji studium. Spowodowało to również niedopuszczalne, z punktu widzenia wymogów praworządności, nakładanie się na obszarze działek nr (...) i (...) funkcji wzajemnie wykluczających się. Na terenach rolniczych, oznaczonych liniami w kolorze fioletowym, wyłączono bowiem zabudowę mieszkaniową, a na nachodzących na nie terenach oznaczonych liniami ukośnymi w kolorze brązowym przewidziano jako wiodącą funkcję zabudowy mieszkaniowej, w ramach której umożliwiono realizację planów inwestycyjnych przedsiębiorstwa obejmujących budowę osiedla mieszkaniowego. Wskazać należy, że dopuszczalne jest, z punktu widzenia obowiązującego prawa, określenie w studium, jak i w planie miejscowym, takiego przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2013 r., II OSK 2478/12, z dnia 23 lutego 2012 r., II OSK 2551/11, dostępne na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Natomiast wieloznaczne, poprzez wprowadzenie funkcji wzajemnie wykluczających się, oznaczenie na rysunku studium terenów działek nr (...) i (...) zostało wprowadzone bez zachowania reguł przyzwoitej legislacji, co prowadzi do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). **Tego rodzaju ustalenia powodują nieczytelność studium, które w myśl art. 9 ust. 4 PlanZagospU, ma moc wiążącą dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, a zgodność z jego postanowieniami warunkuje możliwość uchwalenia planu miejscowego (art. 20 ust. 1 PlanZagospU). Jasność i spójność postanowień studium jest niezbędna zatem dla realizacji zasady pewności prawa rozumianej jako zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne.”.**

Organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał ponownie możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej i doprowadzenia do zgodności przedmiotowego studium z wymogami przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność

uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń **z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium**, szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścistość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały,**

dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, **przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię** – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń oraz sporządzenia studium z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścistość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu. Tymczasem ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXII/341/22 Rady Gminy Dobrze z 30 grudnia 2022 r. w sprawie „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobrze*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/