



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 listopada 2024 r.

WP-I.4131.198.2024

Rada Miejska Góry Kalwarii

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 2024 r. poz. 1465 i 1572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/77/2024 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 25 września 2024 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Góra Kalwaria”.

Uzasadnienie

Na sesji 25 września 2024 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr VIII/77/2024 „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Góra Kalwaria”, zwanego dalej „Studium”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 64 ust. 2 i art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 2 października 2024 r., przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Góra Kalwaria z 30 września 2024 r., znak: PLP.6722.1.2021.AS.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej Góry Kalwarii zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 15 października 2024 r., znak: WP-I.4131.198.2024.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że **skoro pismem z 14 listopada 2022 r., znak: PLP.6720.1.2021.AS, Burmistrz Miasta i Gminy Góry Kalwarii wystąpił z wnioskiem,**

odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowej „zmiany” Studium, zaś Rada Miejska Góry Kalwarii zainicjowała proces sporządzania „zmiany” Studium uchwałą Nr XLIV/368/2020 z 16 grudnia 2020 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, zgodnie z dyspozycją art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej.

Jednocześnie należy zauważyć, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały nie został przywołany przepis **art. 27** ustawy o p.z.p. w podstawie prawnej tej uchwały, bowiem mimo brzmienia jej tytułu oraz treści ustaleń § 1, **Rada Miejska Góry Kalwarii zatwierdziła de facto „nowe” Studium**, co znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w zapisach **§ 2** uchwały, z których wynika, iż: „**§ 2. Załącznikami do niniejszej uchwały są:**

- 1) *załącznik nr 1 – część tekstowa zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;*
- 2) *załącznik nr 2 – część graficzna zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiąca rysunek w skali 1:10 000 – Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego;*
- 3) *załącznik nr 3 – część graficzna zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiąca rysunek w skali 1:10 000 – Kierunki zagospodarowania przestrzennego;”*

Tym samym, z treści ww. ustaleń **§ 2 pkt 1, 2 i 3**, nie wynika by załącznikami do niniejszej uchwały były: ujednolicony tekst Studium, ujednolicony rysunek uwarunkowań Studium i ujednolicony rysunek kierunków Studium, co oznacza, że **sporządzając „nowe” Studium, Rada Miejska Góry Kalwarii wykroczyła poza zakres przystąpienia Nr XLIV/368/2020 z 16 grudnia 2020 r.** Jak wynika bowiem z ustaleń ww. uchwały przystąpieniowej, zawartych w:

- **§ 1**, „*Przystępuje się do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Góra Kalwaria, zatwierdzonego uchwałą nr LVIII/635/2014 z dnia 27.06.2014 r.”;*
- **§ 2**, „*Sporządzenie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Góra Kalwaria ma na celu określenie nowych kierunków rozwoju.”*

Tymczasem, zgodnie z treścią ustaleń zawartych w Części A. pn. „*Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego*”, w Rozdziale pn. „*Wprowadzenie*”, na **str. 7** części tekstowej Studium, **stwierdzono:** „*(...) Nowe studium pozwoli na prowadzenie racjonalnej i spójnej polityki przestrzennej gminy. Opracowanie swym zakresem obejmuje:*

- **uwarunkowania** zagospodarowania przestrzennego, zawierające analizę stanu istniejącego (zagospodarowanie przestrzenne, dziedzictwo kulturowe, środowisko przyrodnicze, systemy komunikacji i infrastruktury technicznej), a także analizę odnoszącą się do obowiązujących planów i programów wyższych szczebli;
- **kierunki** zagospodarowania przestrzennego, zawierające określoną politykę przestrzenną miasta, sposób kształtowania struktur przestrzennych i zasady zagospodarowania terenów, kierunki ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego, a także wytyczne rozwoju systemu komunikacji i infrastruktury technicznej. (...)”.

Biorąc pod uwagę fakt, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia Studium lub jego zmiany, to oznacza, iż sporządzone, a następnie uchwalone Studium lub jego zmiana, powinno być zgodne z tą uchwałą. Sporządzając projekt Studium niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, dochodzi do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany Studium, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej;
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania zmiany Studium, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 11 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych ustaleń aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa;
- naruszenia właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany Studium, w celu określenia nowych kierunków rozwoju, nie zaś opracowania nowego Studium.

Zmiana studium oznacza zatem sytuację, w której **rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian.**

Tymczasem, jak wynika z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy uchwały Nr VIII/77/2024 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 25 września 2024 r., **przyjęta „zmiana” Studium nie stanowi de facto ujednocionej formy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Góry Kalwarii, z uwagi na uchwalenie nowego Studium.**

Zmiana studium jest przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. W konsekwencji zmiana nie powinna oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Zmiana studium, niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia **zmiany studium** uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy wprowadza *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie

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

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., 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., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, 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 lub opcjonalnie, w związku z dyspozycją art. 27 ustawy o p.z.p., w zmianie studium. Jak wynika z treści art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.: „**3a. Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.**”.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, w dużym stopniu opisowym, na co wskazuje sama nazwa „studium”. Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: informacyjnej, zwaną „uwarunkowaniami”, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części regulacyjnej, zwanej „kierunkami”, konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się w tym przypadku do ponownej 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, lub też uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, w trybie art. 27 ustawy o p.z.p.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym

z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, 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 sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 8 i 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., mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

W § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazano, że projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania

przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium. Ponadto, zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, w studium należy określić wpływ uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 tejże ustawy.

Sama ustawa o p.z.p. odnosi się również do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania studium, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 11 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej studium (art. 12 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania studium. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia studium gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia studium będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że studium będzie w przyszłości podstawą do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy ponownie podkreślić, iż zarówno brak art. 27 ustawy o p.z.p. w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały, jak również fakt, iż z treści jej ustaleń § 2 pkt 1, 2 i 3, nie wynika by załącznikami do niniejszej uchwały były ujednolicony tekst studium, ujednolicony rysunek uwarunkowań i ujednolicony rysunek kierunków studium, lecz załącznikami są odpowiednio:

- część tekstowa zmiany studium, bez wyróżnienia tej zmiany;
- część graficzna zmiany studium zawierająca uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego, bez wyróżnienia tej zmiany;
- część graficzna zmiany studium zawierająca kierunki zagospodarowania przestrzennego, bez wyróżnienia tej zmiany.

Niemniej jednak, biorąc pod uwagę proces sporządzania nowego Studium, organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. w planowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in.: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami

i ochrony gruntów rolnych i leśnych; walory ekonomiczne przestrzeni; prawo własności, a także potrzeby interesu publicznego.

W art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p. ustawodawca wskazuje na możliwość dokonywania zmian w zagospodarowaniu terenów z uwzględnieniem analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, przy czym to w ust. 4 art. 1 określono 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 2024 r. poz. 278, z późn. zm.), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż podejmując uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, **należało uwzględnić**

uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. „***Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:***

- 1) *formuluje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 2) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 3) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 4) *porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:*
 - a) *nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - **nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,***
 - b) *przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;*
- 5) *określa się:*
 - a) *możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,*
 - b) *potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;*

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

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

- 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 obecnie 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 faktycznie zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.**

Należy jednak podkreślić, iż podstawą dokonania wszelkich wyliczeń jest w pierwszej kolejności sformułowanie zapotrzebowania na nową zabudowę, które powinno być określone m.in. na podstawie szczegółowych analiz i prognoz demograficznych dla danej gminy, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p., zawartych w części tekstowej uwarunkowań. Prognoza oznacza projekcję zdarzeń przyszłych, a więc przewidywanie zdarzeń, które dopiero mają zajść.

Tymczasem, z jednej strony, jak wynika z **bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę zamieszczonego w części tekstowej uwarunkowań Studium:** „(,,) Porównując maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę o danej funkcji z łączną chłonnością obszarów stwierdzono, że zapotrzebowanie przekracza chłonność w przypadku dwóch badanych w bilansie funkcji zabudowy tj. zabudowy usługowej i produkcyjnej. W związku z powyższym w kierunkach studium poza obszarami o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego istnieje możliwość wskazania nowych terenów budowlanych.

Zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, zabudowę zagrodową jest niższe niż wyliczona chłonność terenów. Taki stan rzeczy wynika z faktu, że obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przeznaczają

znaczne tereny pod te funkcje. *Zatem w kierunkach zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Góra Kalwaria nie ma możliwości lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.* (...)”, str. 86 tekstu uwarunkowań Studium.

Z drugiej zaś strony, w ramach tych samych uwarunkowań Studium, w sposób nieprawidłowy, stwierdzono: „(...) W kierunkach zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Góra Kalwaria istnieje możliwość jedynie zmiany położenia obecnie niezagospodarowanych terenów wskazanych w obecnym studium, w obszary o większym zainteresowaniu inwestorskim, z zastrzeżeniem iż nie może zostać zwiększona powierzchnia użytkowa funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej względem obowiązującego studium. (...) W związku z powyższym możliwe jest wskazanie nowej zabudowy o powierzchni wykraczającej poza wyliczone zapotrzebowanie, o ile nie wykracza ona poza tereny zabudowy wyznaczone w obowiązującym studium. Mając na uwadze: (...) – zgłoszone do studium wnioski osób fizycznych i prawnych, a także uwagi (...); dokonano translokacji funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, z niezwiększaniem powierzchni użytkowej, co przedstawia poniższa tabela i rysunek. Rozwiązanie to nie powoduje wyznaczenia nowych terenów budowlanych poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, ponieważ polega jedynie na zmianie lokalizacji już ustalonych w dotychczasowym studium terenów budowlanych. Ponadto jest to zgodne z wynikiem bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, gdzie dla funkcji mieszkaniowej istnieje nadwyżka chłonności obszarów nad maksymalnym w skali gminy zapotrzebowaniem na nową zabudowę. (...)”, str. 86 – 87 tekstu uwarunkowań Studium.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie również na str. 161 części tekstowej kierunków Studium, w Rozdziale XXII. pn. „Uzasadnienie i synteza przyjętych rozwiązań oraz ustaleń projektu studium”, z którego wynika, iż: „(...) Ponadto zgodnie z bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę w kierunkach zagospodarowania przestrzennego wdrożono translokację funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. (...) Translokacja terenów nie zwiększa jednocześnie powierzchni użytkowej funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej. (...)”.

Tym samym należy stwierdzić, iż część tekstowa Studium zawiera, zarówno wykluczające się wzajemnie ustalenia dotyczące możliwości lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej, jak również nieprawdziwe informacje, z których wynika, iż: „(...) Rozwiązanie to nie powoduje wyznaczenia nowych terenów budowlanych poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, ponieważ polega jedynie na zmianie lokalizacji już ustalonych w dotychczasowym studium terenów budowlanych. (...)”, str. 161 części tekstowej kierunków Studium.

Jak wynika bowiem wprost z **Tabeli 29** pn. „*Translokacja obszarów zabudowy mieszkaniowej*”, zamieszczonej na **str. 87 – 89** części tekstowej uwarunkowań Studium, **dokonano zmiany terenów niedopuszczających w obecnym studium lokalizacji zabudowy na tereny zab. mieszkaniowej m.in. dla funkcji oznaczonych jako:**

- **L1** – *tereny rolne wskazane do zalesień lub użytkowania rolniczego, bez możliwości lokalizacji zabudowy*, ustalono funkcję **MN1** – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, np. w miejscowości Julianów;
- **L** – *tereny lasów*, ustalono funkcję **MN** – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, np. w miejscowości Sierzechów;
- **R1** – *tereny rolne*, ustalono funkcję **MN1** – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, np. w miejscowości Sierzechów.

Doszło zatem do wyznaczenia **NOWYCH** terenów z przeznaczeniem m.in. pod zabudowę mieszkaniową (**MN, MN1**) **POZA wynikami bilansu**, w ramach *wdrożenia translokacji funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*, która sprowadza się *de facto* do **zamiany** obecnie niezagospodarowanych terenów opisanych w dotychczasowym studium jako *tereny wyłączone z zabudowy lub tereny o ograniczonych możliwościach zabudowy*, oznaczonych symbolami: **L, L1, R, R1, R2**, a także opisanych jako *dolina, skarpa* (*vide* Tabela 29, str. 88 – 89 tekstu Studium). Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, ust. 2 pkt 1 i ust. 5 pkt 4 lit a ustawy o p.z.p., w związku z art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej.

Należy bowiem zauważyć, iż nawet przenoszenie obszarów przewidzianych w poprzednio obowiązującym studium uznawane jest jako lokalizacja nowej zabudowy, gdyż oznacza dopuszczenie zabudowy tam gdzie wcześniej studium zabudowy takiej nie przewidywało (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 września 2021 r., sygn. akt **II OSK 1458/21**, LEX nr 3310427), bądź też dokonywanie jej w ramach **zamiany funkcji** (*vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 maja 2023 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 96/23)

Powyższe oznacza, że Rada Miejska Góry Kalwarii nie ma prawnej możliwości dowolnego przesuwania poszczególnych funkcji zabudowy, polegającej na rezygnacji z pewnych przesądzeń przestrzennych i delimitowania ich w innych granicach.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p., w tym art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, a także art. 10 ust. 5 – 7, nie przewiduje przenoszenia przeznaczenia w ramach poszczególnych obszarów funkcjonalnych w ramach ustaleń studium, o których mowa w tym przypadku w Tabeli 29, na **str. 88 – 89** części testowej Studium.

W tym kontekście należy ponownie przytoczyć dyspozycję art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p., z której wprost wynika, że dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę porównuje się

maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę z sumą chłonności obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i chłonności obszarów przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych, a nie z wcześniej obowiązującym studium. **Przepis art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. nie dopuszcza lokalizacji nowej zabudowy.** Kryterium „nowej zabudowy” jest jednoznaczne. Nowa zabudowa to taka zabudowa, która nie istniała w dacie uchwalenia studium, a także w kolejnych jego zmianach. Dyspozycja normy prawnej wynikającej z omawianego powyżej przepisu wskazuje jasno, że o ile zaistnieją okoliczności wskazane w hipotezie tej normy prawnej, to lokalizacji zabudowy dotychczas nieistniejącej w studium przewidywać nie można z tym wszakże zastrzeżeniem, że zajdzie ściśle określony i limitowany przez ustawodawcę wyjątek. Przenoszenie obszarów przewidzianych w poprzednio obowiązującym studium, które w planie miejscowym nie zostały przeznaczone pod zabudowę, to nic innego jak lokalizacja „nowej” zabudowy, gdyż oznacza dopuszczenie zabudowy tam gdzie wcześniej studium zabudowy takiej nie przewidywało. Okoliczność, że równolegle rezygnuje się z dotychczasowego dopuszczenia nowej zabudowy na innym obszarze objętym studium, dla którego w planie miejscowym nie przewidziano zabudowy, jest tutaj bez znaczenia. Zwłaszcza, że okoliczność takiej rezygnacji pozostaje bez znaczenia dla bilansu, o którym mowa w 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p., gdyż nie wpływa na wskazaną w tym przepisie „*sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3*”. W sytuacji, w której wynik porównania maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę z sumą powierzchni zabudowy w pkt 2 i 3 stanowi wielkość ujemną, to brak jest podstaw do swoistego uzupełniania powierzchni przewidzianych pod zabudowę, a jednocześnie „usuniętych” (w rozumieniu zlikwidowanych) w ramach studium lub jego zmiany. Jedyne uzupełnienie o dodatnią różnicę tych wielkości przewidziano w art. 10 ust. 5 pkt. 4 lit. b ustawy o p.z.p. **Wprowadzenie innych mechanizmów uzupełnienia zabudowy polegającego na przenoszeniu terenów przewidzianych pod zabudowę wymagałoby wyraźnego wskazania ze strony ustawodawcy.** Wobec zaś braku takiego wskazania, stosowania takiego mechanizmu nie może być uznać za dopuszczalne. Przedstawiony powyżej zakaz, wykluczający dopuszczenie lokalizacji nowej zabudowy nie ma charakteru absolutnego, gdyż ustawodawca przewidział od niego wyjątki. Katalog tych wyjątków ma jednak charakter zamknięty i brak podstaw do tego, aby rozszerzać go o mechanizm przenoszenia powierzchni przeznaczonych w dotychczasowym studium pod zabudowę, a nie objętych planem miejscowym wskazującym na takie właśnie przeznaczenie.

Powyższa kwestia była już przedmiotem **wyraźnego i jednoznacznego** stanowiska judykatury, w tym m.in. wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 września 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1458/21 (publ. Legalis, Centralna Baza Orzeczeń Sądów

Administracyjnych). Na uwagę zasługuje tu m.in. teza, z której wprost wynika, że: „*Wprowadzenie innych mechanizmów "uzupełnienia", w tym "przenoszenia" terenów przewidzianych pod zabudowę, wymaga wyraźnego wskazania w ustawie. **Wobec braku takiego wskazania, zastosowania takiego mechanizmu nie może być uznać za dopuszczalne.** Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej stanowi zadanie własne gminy. Rada gminy, w ramach przyznanych przez ustawodawcę kompetencji do określania w uchwale dotyczącej studium zasad zagospodarowania terenu, realizuje władztwo planistyczne. Objawia się tym, że samodzielnie ustala przeznaczenie terenu pod określoną funkcję i określa zasady zagospodarowania terenu, który ma taką funkcję realizować. Nie czyni tego jednak w sposób dowolny; ograniczenia władztwa planistycznego wynikają wprost z art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i ustaw szczególnych. W związku z tym pisemna interpretacja przepisów ustawy dokonana przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa nie ma i nie może mieć jakiegokolwiek wpływu i znaczenia prawnego w procesie tworzenia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.*”.

Powyższe oznacza, że Rada Miejska Góry Kalwarii nie ma prawnej możliwości dowolnego przesuwania poszczególnych funkcji zabudowy, polegającej na rezygnacji z pewnych przesądzeń przestrzennych i delimitowania ich w innych granicach. Zmiana struktury funkcjonalno – przestrzennej, w tym wyznaczenie nowej funkcji zabudowy, wymaga bowiem spełnienia wszystkich wymogów określonych w przywołanych powyżej przepisach art. 1 ust. 4, art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 – 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., co oznacza, wyznaczenie granic zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej, sporządzenie stosownego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, przy uwzględnieniu prognoz demograficznych, analiz społecznych i ekonomicznych, a dopiero następnie, **uwzględnienie tego bilansu przy określaniu kierunków zagospodarowania przestrzennego.** Nie można przy tym utożsamiać z bilansem terenów stosowanie *rozliczeń powierzchniowych* pomiędzy poszczególnymi funkcjami, bowiem podstawą wyznaczenia nowych kierunków w zagospodarowaniu terenów jest spełnienie wymagań określonych w przywołanych powyżej przepisach.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę organ nadzoru stwierdza, iż podejmując przedmiotową uchwałę doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. poprzez istotne naruszenie art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p., co doprowadziło do naruszającego przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 błędnego wyznaczenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż wszelkie wyliczenia związane z bilansem winny zostać sporządzone w sposób jednoznaczny i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

Należy przy tym podkreślić, że nie kwestionuje się możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Miejskiej Góry Kalwarii było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, w tym udokumentowanie faktycznych potrzeb do delimitacji nowych obszarów. Dopiero wykonane w sposób spełniający warunki ustawowe: analizy, bilanse terenów przeznaczonych pod zabudowę, a także jednoznacznie określone możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej służących realizacji zadań własnych gminy, stanowić może podstawę do prawidłowego, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy. Braki w powyższym zakresie należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W tym miejscu ponownie wskazać należy, iż w przypadku, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a także na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, poza taką strukturą. **Jedynie w przypadku gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza ww. obszarami, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu.**

Organ nadzoru wskazuje, że kwestia analogicznego, co do zasady, wyznaczenia NOWYCH obszarów zabudowy w celu ominięcia ostatecznego wyniku bilansu, była już przedmiotem orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, przy czym na uwagę zasługują tu przede wszystkim orzeczenia w sprawie sygn. akt:

- VII SA/Wa 125/22 z 17 marca 2022 r. ze skargi gminy Nowa Sucha na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXX/247/2021 Rady Gminy w Nowej Suchej z 19 października 2021 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowa Sucha”, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Słusznie Wojewoda wskazał, że warunkiem podstawowym wyznaczenia obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-

*przestrzennej jest istniejąca zabudowa. Wykształcona struktura oznacza istniejącą strukturę (zabudowę), nie zaś taką która, w wyniku nowych założeń, będzie się kształtować. Struktura ma być już w pełni wykształcona. W art. 10 ust. 5 pkt 2 u.p.z.p. ustawodawca odnosi się do luk w istniejącej zabudowie, w ramach w pełni wykształconej zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej. Ponadto z przepisu tego wynika, że w pełni wykształcona zwarta struktura funkcjonalno-przestrzenna winna być rozpatrywana (delimitowana) w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443). **Wyznaczanie obszaru zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej na obszarach bez zabudowy, bądź z rozproszoną zabudową jest niedopuszczalne.***

Z niekwestionowanych ustaleń Wojewody wynikało, że aktualnie grunty zabudowane i zurbanizowane zajmują powierzchnię 376 ha. Zatem obszary pod nową zabudowę wyznaczono na powierzchni ponad 2,3 razy większej od dotychczasowego zagospodarowania. Znaczna część gminy (blisko 10% całkowitej powierzchni) zaliczona została do zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej. Wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, pomimo braku takich możliwości, oznaczało istotne naruszenie zasad sporządzania studium.

Podkreślenia wymaga, że Wojewoda co do zasady nie kwestionował możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, po spełnieniu wymogów stawianych przez ustawodawcę, w tym udokumentowania faktycznych potrzeb do delimitacji nowych obszarów. Wykazane przez organ nadzorczy braki w powyższym zakresie, były istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. (...);

- **VII SA/Wa 127/22** z 8 grudnia 2022 r. ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr 157/X/2019 Rady Miejskiej w Radzyminie z 18 czerwca 2019 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Prawidłowe wyznaczenie obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i prawidłowe obliczenie ich chłonności, rozumianej jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, ma istotny wpływ na wynik bilansu terenów. Podkreślenia ponadto wymaga, że obszary te pozostają poza bilansem terenów, czyli na tych obszarach możliwa jest lokalizacja nowej zabudowy, niezależnie od wyników bilansu terenów (art. 10 ust. 5 pkt 4a u.p.z.p.). Zatem nadmierne i nieuzasadnione poszerzenie granic obszarów zurbanizowanych powoduje obejście przepisów o bilansie terenów. W rozpoznawanej sprawie na str. 97 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy R. (dalej w skrócie "Studium") zamieszczono rysunek nr 5 z wyznaczeniem granic obszarów

o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a na stronie 98-99 Studium wskazano na metodykę wyznaczenia tego obszaru. Linie wyznaczające te obszary zostały również naniesione na rysunek Studium, stanowiący integralną część uchwały (załącznik nr 3 a i b do uchwały). Zgodnie z treścią podrozdziału 9.8.2 tekstu Studium (str. 98-99), przy wyznaczaniu obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej brano pod uwagę sześć czynników:

- 1) odległości pomiędzy istniejącą zabudową - obejmuje tereny położone w odległości nie większej niż 50 m od istniejących terenów zabudowanych,*
- 2) dostęp do drogi publicznej - rozumiany jako dostęp do istniejących dróg - obejmuje tereny położone w odległości nie większej niż 250 m od istniejących dróg wyznaczonych na rysunku Uwarunkowań,*
- 3) dostęp do sieci wodociągowej - obejmuje tereny położone w odległości nie większej niż 250 m od sieci wodociągowych, dla których możliwe jest podłączenie nowych budynków za pośrednictwem przyłączy (...),*
- 4) dostęp do sieci kanalizacji sanitarnej - obejmuje tereny położone w odległości nie większej niż 250 m od sieci kanalizacji sanitarnej, dla których możliwe jest podłączenie nowych budynków za pośrednictwem przyłączy (...),*
- 5) odległość od przystanku komunikacji publicznej - obejmuje tereny położone w odległości nie większej niż 1 000 m od przystanku komunikacji publicznej,*
- 6) odległość od sklepu spożywczego - obejmuje tereny położone w odległości nie większej niż 1 000 m od sklepu spożywczego.*

Przy wyznaczaniu obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej założono, że należy spełnić co najmniej trzy z sześciu podanych wyżej kryteriów, przy czym za warunek konieczny uznano spełnienie kryterium opisanego w pkt 1 lub 2. Warunek 3 i 4 uznano za spełniony, w przypadku, gdy realizacja sieci wodociągowej i sieci kanalizacji sanitarnej jest zaplanowana, a fundusze na realizację tych przedsięwzięć są zarezerwowane i zabezpieczone.

*Należy zgodzić się z twierdzeniem pełnomocnika Gminy R., że ani przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2004 r., Nr 118, poz. 1233), nie określają konkretnej metodologii wyznaczania obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. W ocenie Sądu, obszary te nie mogą być jednak wyznaczane dowolnie, lecz przy ich wyznaczaniu powinny zostać przede wszystkim uwzględnione ich ustawowe pojęcie i charakter. **Wojewoda słusznie***

podkreślił, że zwarta struktura funkcjonalno-przestrzenna związana jest z już istniejącą zabudową, w przepisie art. 10 ust. 5 pkt 2 u.p.z.p. ustawodawca użył dodatkowo sformułowania "o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej". Wykształcona struktura oznacza zatem już istniejącą strukturę (zabudowę), nie zaś strukturę, która dopiero, w wyniku nowych przesądzeń planistycznych, będzie się kształtować. Co więcej struktura ta ma być już w pełni wykształcona, co dodatkowo oznacza, iż stanowić ma ona już zamkniętą całość, w ramach której jedynie sporadycznie mogą pojawiać się tzw. luki w zabudowie, na których można realizować tzw. zabudowę plombową. Zabudowa uzupełniająca ma zatem wypełnić już istniejącą zabudowę, na co wskazuje również treść art. 1 ust. 4 pkt 4a u.p.z.p., w którym wskazano, że dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy powinno następować przede wszystkim na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej (...), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy. Ponadto z przepisu tego oraz z art. 10 ust. 5 u.p.z.p. wynika, że w pełni wykształcona zwarta struktura funkcjonalno-przestrzenna winna być rozpatrywana w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), czyli w granicach "wyodrębnionego przestrzennie obszaru zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkanego przez ludzi". Również w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej należy rozumieć 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 (m.in. wyrok WSA Poznaniu z dnia 6 marca 2018 r., IV SA/Po 1132/18, wyrok WSA w Warszawie z 11 lutego 2021 r., IV SA/Wa 1459/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Posiłkowo można wskazać, że pojęcia zwartej zabudowy oraz obszaru zwartej zabudowy zdefiniowane zostały także w przepisach art. 4 pkt 29 i 30 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, z późn. zm.) na potrzeby tej ustawy, zgodnie z którymi przez "zwartą zabudowę" należy rozumieć zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m. Natomiast przez "obszar zwartej zabudowy" należy rozumieć obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych

granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m. Z przepisów tych również wynika, że wyznaczenie obszaru zwartej zabudowy powiązane jest przede wszystkim z istniejącymi skupiskami zabudowy, a jego granice nie mogą być nadmiernie oddalone od istniejącej zabudowy (granica 50 m). Do tych regulacji nawiązuje z resztą pierwsze kryterium przyjęte w Studium przy wyznaczaniu obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (str. 98).

Sąd podziela stanowisko Wojewody, że przyjęta przez Gminę metodologia wyznaczenia tych obszarów oparta została na nieprawidłowych kryteriach, co doprowadziło do objęcia granicami tych obszarów otwartych terenów rolnych, leśnych czy wód, które nie stanowią zwartej zabudowy. W zasadzie głównym kryterium wyznaczania tych obszarów powinno być kryterium przewidziane w pkt 1 (tereny położone w odległości nie większej niż 50 m od istniejących terenów zabudowanych). Pozostałe kryteria (dostęp do drogi publicznej, sieci wodociągowej i kanalizacyjnej) nawiązują do kryteriów przewidzianych w art. 1 ust. 4 pkt 4b u.p.z.p., dotyczących terenów położonych na obszarach innych niż obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej 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. Poważne wątpliwości budzą kryteria nr 5 i 6 - odległości wynoszącej 1000 m od przystanku komunikacji publicznej czy sklepu spożywczego jako elementów infrastruktury społecznej. Dodatkowo w Studium zastrzeżono, że przy wyznaczaniu obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno- należy spełnić co najmniej trzy z sześciu podanych wyżej kryteriów, przy czym za warunek konieczny uznano spełnienie kryterium opisanego w pkt 1 lub 2. Oznacza to, że podstawowym kryterium jest zachowanie odległości 50 m od istniejącej zabudowy lub odległości 250 m od istniejących dróg publicznych wyznaczonych na rysunku Uwarunkowań, przy czym wskazane założenie jest spełnione, gdy zachowane zostanie co najmniej jedno z tych kryteriów. Nie jest więc wymagane zachowanie wskazanej odległości od istniejącej zabudowy, gdy spełnione zostanie kryterium odległości od drogi publicznej oraz dwa inne kryteria, co daje możliwość wyznaczenia takiego obszaru przykładowo na terenie rolnym czy leśnym, przez który przebiega droga publiczna oraz sieci wodociągowa i kanalizacyjna. Przyjęcie takich założeń pozostaje w sprzeczności z ustawowym pojęciem obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

W konsekwencji przyjętej błędnej metodologii wyznaczenia wskazanych obszarów było wyznaczenie ich granic na rysunku nr 5 w części tekstowej Studium (str. 97) oraz na załącznikach

graficznych do Studium nr 3a i 3b - Kierunki zagospodarowania przestrzennego. Z tych załączników graficznych wynika, że w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej znajdują się m.in. tereny lasów, oznaczone symbolem ZL, tereny wód powierzchniowych śródlądowych, oznaczonych symbolem WS (m.in. część Zalewu Zegrzyńskiego) oraz tereny rolnicze, oznaczone symbolem R. Wojewoda słusznie również podkreślił, że nieprawidłowość wyznaczenia zwartej zabudowy na obszarach leśnych, rolnych, a także wód płynących spotęgowana jest faktem, iż na znacznej części z nich nie jest, co do zasady, możliwa zabudowa, bowiem obszary te stanowią obszary wód (WS), lasów (ZL), a także obszary rolnicze (R) bez możliwości zabudowy, bądź z zabudową prowadzoną w ograniczonym zakresie (str. 143 - 145 tekstu Studium). Dodać należy, iż nie można wykluczyć, że w skład obszarów zurbanizowanych będą wchodzić jakieś niewielkie części gruntów rolnych i leśnych, które przylegają do obszarów zwartej zabudowy i które – po zmianie ich przeznaczenia w planach miejscowych – będą mogły być zabudowane. Tereny te nie mogą jednak stanowić dużej części otwartych terenów rolnych (jak przykładowo wyznaczono to na załącznikach graficznych nr 3 a i b do Studium w miejscowościach N. czy Z.) czy leśnych (miejscowość Stare Załubice). W tekście Studium nie wskazano, które kryteria zostały przyjęte dla wyznaczenia obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej dla poszczególnych miejscowości na terenie Gminy R. Ponadto zauważyć należy, iż na str. 98 Studium wskazano 6 kryteriów wyznaczenia tych obszarów, natomiast na str. 105 Studium jest mowa o 4 kryteriach (odległości od istniejącej zabudowy, dostępu do sieci wodociągowej i do sieci kanalizacyjnej oraz dostępu do dróg publicznych). W akapicie "Wydatki na modernizację i rozbudowę" (str. 105) wskazano również, że "część z obszarów nie wypełnia wszystkich warunków, jednak ciągłość funkcjonalno-przestrzenna w zakresie pozostałych warunków pozwalała na sklasyfikowanie ich jako obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej". Nie zostało zatem precyzyjnie wyjaśnione w tekście Studium, które dokładnie warunki zostały uwzględnione dla poszczególnych miejscowości, a które z tych warunków nie zostały w tych miejscowościach spełnione. Nadmierne i nieuzasadnione poszerzenie poszczególnych obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w kontrolowanym Studium stanowi naruszenie art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy.

Istotne jest również to, że **prawidłowe wyznaczenie obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej jest warunkiem prawidłowego sporządzenia bilansu terenów i prawidłowego przeznaczenia terenów pod nową zabudowę, zgodnie z przepisami ustawy. Bilans ten, stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. stanowi podstawę zarówno do określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów,**

a także do określenia kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów z niej wyłączonych. (...)”.

Powyższe oznacza niewłaściwe wykonanie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 oraz art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p., co stanowi niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania Studium.

Niewłaściwe sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod nową zabudowę należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowiące niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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).”;**
- 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 zbyteczne, 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.”;

- 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.”;

- 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 (Rl, 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.”;*
- 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.”;

– Poznaniu z 15 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 420/16.

Ponadto, mimo zastosowania w sposób nieuprawniony opisanej powyżej *translokacji obszarów zabudowy mieszkaniowej* w ramach bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, **Rada Miejska Góry Kalwarii dopuszcza również wprowadzenie nowej zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej** w ramach obszarów oznaczonych, m.in. symbolem:

- **U** – teren usług;
- **U1** – teren usług;
- **PU** – teren obiektów produkcyjnych, składów, magazynów i usług,

co wynika wprost z ustaleń części tekstowej kierunków Studium, zawartych na **str. 120 – 124**, mimo stwierdzenia w części tekstowej uwarunkowań Studium, iż: Zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową jednorodziną, zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, zabudowę zagrodową jest niższe niż wyliczona chłonność terenów.

Tymczasem, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W studium określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d: a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;*”. W przepisie tym ustawodawca wyraźnie zaznaczył logiczną kolejność działań przy sporządzaniu studium, co oznacza poprawne sporządzenie bilansu, które określa ramy wyznaczania zmian w kierunkach zagospodarowania przestrzennego. Skoro zatem w tym przypadku, bilans, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany z naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p., **to tym samym wpływa on bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego**, o których mowa w **art. 10 ust. 2 pkt 1** ustawy o p.z.p.

Sporządzenie wymaganego przy opracowywaniu Studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w **art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a** ustawy o p.z.p., będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość sporządzonego 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 ustawy o p.z.p.

W konsekwencji, wszystkie wskazane powyżej kwestie należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania zmiany studium, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowiące samodzielną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie zauważyć należy, iż stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej zgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p. **w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.**, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie, 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 stwierdzenia 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 nieścisłość 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 ograny 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 z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VIII/77/2024 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 25 września 2024 r. „*w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Góra Kalwaria*”, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/