



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 07 listopada 2022 r.

WNP-I.4131.277.2022.JF

Rada Gminy Garwolin

ul. Mazowiecka 16

08 – 400 Garwolin

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 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/343/2022 Rady Gminy Garwolin z 10 października 2022 r. *„w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Garwolin”*, w odniesieniu do ustaleń zawartych w ujednoliconym tekście studium, stanowiącym załącznik, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 ww. uchwały, w części:

- dotyczącej spisu treści, w brzmieniu: *„(...) 7. Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”*;
- I. pn. *„Część informacyjna”*, w rozdziale pn. *„6. Wprowadzenie i podstawa prawna opracowania pierwszej zmiany studium.”*, w zakresie sformułowania: *„(...) Przy czym w odniesieniu do treści uwarunkowań rozwoju przestrzennego, mających wpływ na sformułowanie kierunków rozwoju przestrzennego, ich aktualizację przedstawiono w rozdziale 7, części II. Rozdział ten zawiera wyciąg z bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, sporządzonego na potrzeby niniejszej Pierwszej zmiany Studium.”*;
- II. Pn. *„Uwarunkowania rozwoju przestrzennego”*, w zakresie pełnej treści rozdziału pn. *„7. Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.”*;
- III. pn. *„Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy”*, w rozdziale 17 pn. *„Synteza ustaleń pierwszej zmiany studium”*, w zakresie sformułowania: *„(...) Część tekstową Pierwszej zmiany Studium uzupełniono także o sporządzony na potrzeby tej zmiany bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.”*

Uzasadnienie

Na sesji 10 października 2022 r. Rada Gminy Garwolin podjęła uchwałę Nr XLII/343/2022 „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Garwolin”.

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

Organ nadzoru wskazuje, że 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 (opcjonalnie ich zmian), 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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 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 (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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmianie) uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium (opcjonalnie jego zmiany), 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 skrępowanej 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 12, 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., 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 brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały. 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.

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

W myśl wspomnianego **art. 27** ustawy o p.z.p. zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane. Redakcja tego przepisu oznacza, że rada gminy **modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian.** Charakter studium, jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie, przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy

ustaleniami (pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany studium węższy od granic administracyjnych gminy. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany studium może również uściślić zakres przedmiotowy zmiany studium. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany studium wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuacje, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

W przedmiotowej sprawie, Rada Gminy Garwolin podejmując w dniu 4 września 2020 r. uchwałę Nr **XIX/160/2020**, zainicjowała proces sporządzania zmiany obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Garwolin przyjętego uchwałą Nr XIV/137/2000 z 28 grudnia 2000 r., w części obejmującej obszar położony w miejscowości:

- Miętne na działce o nr ewid. 1027/4 oraz części działki o nr ewid. 1027/6 (*vide* § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały przystąpieniowej);
- Miętne na działce o nr ewid. 1062/24 (*vide* § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały przystąpieniowej);
- Wola Rębkowska na części działki o nr ewid. 1403 i na działce o nr ewid. 1483/1, 1483/2 i 881/4 (*vide* § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały przystąpieniowej).

Skoro zatem zgodnie z art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.: „**Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.**”, **to przystępując do sporządzania**

zmiany dla części obszaru gminy niezbędne jest uaktualnienie wszelkich niezbędnych treści związanych z dokonywaną zmianą, przy czym powyższe dotyczy zarówno części tekstowej, jak i graficznej.

Prawidłowe, z punktu widzenia obecnego porządku prawnego, zmiany uzależnione są *de facto* od zawartości merytorycznej studium będącego przedmiotem zmiany oraz od zakresu i charakteru wprowadzonych zmian, które muszą wszak odpowiadać wymogom obecnego brzmienia ustawy o p.z.p. Istotne jest przy tym, jakie zmiany zaszły również na terenie objętym samą zmianą, i to zarówno w przestrzeni, ale również w samym prawodawstwie, które odnosi się do obszaru objętego zmianą.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę Rada Gminy Garwolin winna uwzględnić przepisy:

- art. 9 ust. 1 i 3a oraz art. 10, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.;
- § 4, 6 i 7, w związku z § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w brzmieniu: „*§ 8.1. Przepisy niniejszego rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą. 2. Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoczonego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. 3. Ujednoczona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy.*”.

Uwzględniając przywołane powyżej przepisy, Rada Gminy Garwolin:

- zaktualizowała w całości uwarunkowania rozwoju w części tekstowej i graficznej, wynikające z obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p.;
- wyróżniła w części tekstowej kierunków zagospodarowania przestrzennego zmiany, w odniesieniu do tekstu nowelizowanych kierunków oraz w części graficznej, w zakresie wyznaczenia **nowych obszarów funkcjonalnych oznaczonych jako tereny usług oświaty (UO)** oraz **działalności gospodarczej – produkcyjnej i usługowej (PU)**, w granicach wyznaczonych na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały.

Aktualizując tekst uwarunkowań, Rada Gminy Garwolin sporządziła także bilans terenów pod zabudowę, zamieszczając go w ujednoliconym tekście studium, w Części II. zatytułowanej „Uwarunkowania rozwoju przestrzennego”, w rozdziale zatytułowanym „7. Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.”, co znajduje również swoje potwierdzenie w spisie treści.

Należy jednak wskazać, że ww. bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany niezgodnie z wymogami przepisów tej ustawy.

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

Zgodnie z treścią rozdziału zatytułowanego „7.3.5. Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę”: „Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę w podziale na konkretne grupy funkcji zabudowy oszacowano w oparciu o założenia przyjęte na potrzeby niniejszego bilansu (podrozdział nr 3.3.). Samych wyliczeń dokonano metodą ekspercką. Należy przy tym pamiętać, że to zapotrzebowanie - podobnie jak oszacowana

na potrzeby niniejszego bilansu chłonność obszarów dla lokalizacji nowej zabudowy - może odbiegać od rzeczywistego. Potrzeby realizacji zabudowy o danej funkcji zależą bowiem od wielu czynników, których nie sposób obecnie jednoznacznie przewidzieć. Niemniej poniższe szacunki, wynikające z analizy obecnych tendencji rozwoju funkcjonalno-przestrzennego gminy, należy traktować, jako realnie obrazujące obecne zapotrzebowanie na nową zabudowę na obszarze gminy. (...). Jak wynika z treści Tabeli nr 3. pn. „**Maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę różnych funkcji w gminie Garwolin**” dla funkcji zabudowy:

- **mieszkaniowo-usługowej** określono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na poziomie **378 732,64** m² powierzchni użytkowej;
- **produkcyjno-przemysłowo-usługowej** określono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na poziomie **157 880,32** m² powierzchni użytkowej;
- **sportowo-rekreacyjno-usługowej** określono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na poziomie **36 709,40** m² powierzchni użytkowej;
- **letniskowej** określono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na poziomie **6 424,15** m² powierzchni użytkowej;
- **służącej infrastrukturze technicznej** określono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na poziomie **4 808,12** m² powierzchni użytkowej;
- **cmentarzy** określono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na poziomie **52,30** m² powierzchni użytkowej;
- **służącej prowadzeniu gospodarki leśnej** określono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę jako *liczone według wskaźnika 20 m² na każde 100 ha zalesień.*

Następnie, jak wynika z Tabeli nr 2. pn. „Szacunkowa chłonność obszarów dla lokalizacji nowej zabudowy w gminie Garwolin” dla funkcji zabudowy:

- **mieszkaniowo-usługowej** określono łączną chłonność obszarów na poziomie **63 346,82** m² powierzchni użytkowej;
- **produkcyjno-przemysłowo-usługowej** określono łączną chłonność obszarów na poziomie **67 995** m² powierzchni użytkowej;
- **sportowo-rekreacyjno-usługowej** określono łączną chłonność obszarów na poziomie **0** m² powierzchni użytkowej;

- **letniskowej** określono łączną chłonność obszarów na poziomie 3726,10 m² powierzchni użytkowej;
- **służącej infrastrukturze technicznej** określono łączną chłonność obszarów na poziomie 147 m² powierzchni użytkowej;
- **cmentarzy** określono łączną chłonność obszarów na poziomie 30,70 m² powierzchni użytkowej,

podczas gdy jednocześnie, jak wynika z Tabeli nr 4. pn. „Wyniki bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w gminie Garwolin z uwzględnieniem Pierwszej zmiany Studium.” dla funkcji zabudowy mieszkaniowo-usługowej istnieje możliwość uzupełnienia bilansu i lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami chłonnymi w jednostce osadniczej i mpzp na poziomie 536,16 ha.

Tymczasem, uwzględniając prognozowaną liczbę mieszkańców w perspektywie do 2050 r. w gminie Garwolin, którą określono w podrozdziale 7.2.4.4. pn. „Prognozowana liczba mieszkańców.” na poziomie 14 119 osób, a także pozostałe założenia przyjęte do obliczeń bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę (rozdział 7.3.3.), z których wynika, iż w odniesieniu do nowej zabudowy:

- mieszkaniowo-usługowej, „(...) a) przez zabudowę mieszkaniowo-usługową rozumie się zabudowę: mieszkaniową jednorodziną, mieszkaniową wielorodzinną, zagrodową, usługową – towarzyszącą zabudowie mieszkaniowej, nieuciągliwą, a także zabudowę usług publicznych i komercyjnych, w tym usług oświaty, sakralnych, parkingów; (...) e) zakłada się, że 10% powierzchni użytkowej nowej zabudowy o funkcji mieszkaniowo-usługowej przypadnie na nową zabudowę infrastruktury technicznej i usług podstawowych; f) średnia powierzchnia nowo budowanych mieszkań w perspektywie do 2050 r. wyniesie **130 m²**; g) wskaźnik powierzchni użytkowej mieszkania przypadającej na 1 mieszkańca będzie docelowo wynosił **48 m²**; h) przyjmuje się, że na jeden budynek w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej będzie przypadało 2300 m² powierzchni terenu osadniczego brutto (w terenie tym będą się zawierały tereny mieszkaniowe, tereny infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, tereny zieleni; na podstawie obecnych tendencji w gminie); i) przyjmuje się, że na 1 mieszkanie w zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej będzie przypadało 500 m² powierzchni terenu osadniczego brutto; j) przyjmuje się, że na każdego mieszkańca gminy w 2050 r. będzie przypadało 150 m² terenu z zabudową o funkcji usługowej – nie towarzyszącej zabudowie mieszkaniowej (na podstawie obecnych tendencji w gminie); k) przyjmuje się, że na każdy

nowy 1 ha terenu będzie przypadło maksymalnie 1700 m² powierzchni użytkowej budynków związanych z działalnością usługową – nie towarzyszącą zabudowie mieszkaniowej (na podstawie średniego stopnia zagęszczenia tego typu zabudowy w gminie).”;

- **produkcyjno-przemysłowo-usługowej**, „(...) a) przez zabudowę produkcyjno-przemysłowo-usługową rozumie się zabudowę: produkcyjną, przemysłową, usługową, związaną z produkcją rolną (w tym specjalistyczną produkcją rolną, np. hodowli drobiu), a także budynki o funkcji baz, składów i magazynów; b) przyjmuje się, że zapotrzebowanie na zabudowę o charakterze produkcyjno-przemysłowo-usługowym będzie wynikało z potrzeb utworzenia miejsc pracy dla wszystkich osób aktywnych ekonomicznie zamieszkujących gminę w perspektywie do 2050 r. (7949 osób, biorąc pod uwagę wielkość wskaźnika aktywności ekonomicznej ludności w wieku od 15 lat do 65 lat z 2015 r., tj. 0,563); założono, że powierzchnia użytkowa budynku przypadająca na 1 mieszkańca będzie wynosiła 75 m² i jednocześnie na 1 ha terenu będzie przypadło 1500 m² powierzchni użytkowej budynku (na podstawie średniego stopnia zagęszczenia zabudowy produkcyjnej, przemysłowej i usługowej w gminie). (...)”,

należy stwierdzić, iż faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową wynosić powinno:

14 119 x 48 m² = 677 712 m² : 130 m² = 5213 budynków x 2300 m² = 11 989 900 m² = 1 199 ha, przy czym odejmując tereny zabudowane i zurbanizowane, które dla zabudowy mieszkaniowej zajmują **937 ha** powierzchni gminy Garwolin (rozdział 7.3.2.), oraz łączną chłonność określoną na poziomie 63 346,82 m² (6,3 ha), to **ostateczny wynik zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową wynosić powinien:**

$$1\ 199\ \text{ha} - 937\ \text{ha} = 262\ \text{ha} - 6,3\ \text{ha} = \underline{255,7\ \text{ha, zamiast } 536,16\ \text{ha.}}$$

Ponadto, gdyby nawet przyjąć, że skoro na każdego mieszkańca gminy w 2050 r. będzie przypadło 150 m² terenu z zabudową o funkcji usługowej – nie towarzyszącej zabudowie mieszkaniowej (na podstawie obecnych tendencji w gminie), oraz na każdy nowy 1 ha terenu będzie przypadło maksymalnie 1700 m² powierzchni użytkowej budynków związanych z działalnością usługową – nie towarzyszącą zabudowie mieszkaniowej, to dodając zapotrzebowanie dla funkcji usługowej w ramach zabudowy mieszkaniowo – usługowej (14 119 os. x 150 m² = 2 117 850 m² = 212 ha x 1700 m² = 360 400 m² = 36,04 ha), stwierdzić należy, iż faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniowo-usługową,

z uwzględnieniem możliwości zwiększenia zapotrzebowania o 30 %, o której mowa w art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p., wynosić powinno:

$$255,7 \text{ ha} + 36,04 \text{ ha} = 291,74 \text{ ha} \times 30\% = \underline{379,26 \text{ ha}}, \text{ zamiast } 536,16 \text{ ha}.$$

Uwzględniając również przyjęte przez Radę Gminy Garwolin założenia, **faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę produkcyjno-przemysłowo-usługową wynosić powinno**:

$$7949 \text{ os.} \times 75 \text{ m}^2 = 596\,175 \text{ m}^2 = 59,6 \text{ ha} \times 1500 \text{ m}^2 = 89\,400 \text{ m}^2 = \underline{8,94 \text{ ha}}.$$

Skoro zatem suma chłonności obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p., dla tejże zabudowy produkcyjno-przemysłowo-usługowej wynosi 67 995 m² (6,8 ha), to tym samym istnieje faktyczna możliwość lokalizacji jedynie 2,14 ha nowej zabudowy produkcyjno-przemysłowo-usługowej, zamiast 59,92 ha wskazanych w Tabeli nr 4. jako „*Możliwości uzupełnienia bilansu i lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami chłonnymi w jednostce osadniczej i mpzp*”.

Reasumując organ nadzoru stwierdza, że bilans, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany z istotnym naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany studium, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części, przy czym powyższe wynika również z szerokiego stanowiska judykatury wyrażonego m.in. w wyrokach:

- 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 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 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 wrywkowy, 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 materiał 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. Powyższa okoliczność nie stanowiła jednak bezpośredniej przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały, choć niewątpliwie utrudniała weryfikację bilansu w świetle przesłanek materialnoprawnych. Sąd**

odnosząc się do rozważanego bilansu terenów stwierdził w ślad za organem nadzoru, iż przede wszystkim nie spełnia on wymagań określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1 PlanZagospU, ponieważ nie określa maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. Następnie, jeśli chodzi o warunki sprecyzowane w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU, to podstawowym zarzutem pod adresem bilansu jest odniesienie się wyłącznie do terenów zabudowy mieszkaniowej w miejscowościach - Bielawy i Sobota i pominięcie możliwości lokalizowania nowej zabudowy (niekoniecznie mieszkaniowej) na terenie całej gminy (a nie tylko w dwóch miejscowości), wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy w podziale na funkcje.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził, że **„Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., zapotrzebowanie na nową zabudowę określa się na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, wyrażając go w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. W studium nie zawarto jakichkolwiek prognoz demograficznych dotyczących gminy Łąck, co powoduje, że nie można uznać by zapotrzebowanie na nową zabudowę spełniało wymogi art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b i art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (...) Ustawodawca w art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6 u.p.z.p. nałożył obowiązek określenia potrzeb inwestycyjnych gminy, wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy, a także możliwości jej finansowania, a w art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. - obowiązek dokonania zmian projektu studium w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne przekraczają możliwości ich finansowania. Jednak w studium nie określono w sposób szczegółowy ustaleń dotyczących kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., a także w zakresie określenia obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 6 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. W myśl art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a i b u.p.z.p., lokalizowanie nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w podziale na funkcje, jest dopuszczalne tylko, gdy powierzchnia zabudowy w jednostkach osadniczych jest niewystarczająca. (...) Z art. 10 ust. 5 pkt 1 – 6 u.p.z.p. wynika, że co do zasady bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę winien być sporządzony dla obszaru całej gminy, w podziale na funkcję zabudowy. **Jak wspomniano to już wyżej ma to przeciwdziałać rozproszaniu zabudowy i służyć racjonalnemu wykorzystaniu****

- 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 (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. 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 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.

Niemniej jednak organ nadzoru dokonując kontroli przedmiotowej uchwały odstąpił od stwierdzenia nieważności uchwały w całości ograniczając się, w drodze wyjątku, jedynie do stwierdzenia nieważności wadliwie sporządzonego bilansu. Uzasadniając swoje stanowisko, w tym zakresie, Wojewoda Mazowiecki wskazuje, że w wyniku uchwalenia przedmiotowej zmiany studium faktycznie nie dokonano zmiany dla obszarów o funkcji zabudowy mieszkaniowej, lecz wyłącznie dla lokalizowania:

- *urządzeń lub ich zespołów wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy nie przekraczającej mocy mikroinstalacji w rozumieniu przepisów o odnawialnych źródłach energii w granicach obszaru objętego tą zmianą studium;*
- usług oświaty (UO) związanych z potrzebą budowy obiektów sportowych służących Szkole Podstawowej im. Orła Białego w Michałowie oraz szkoły specjalnej przy obecnie działającej szkole rolniczej w Miętnej;
- działalności gospodarczej, produkcyjnej i usługowej (PU) związanej z realizacją inwestycji umożliwiającej rozwój Okręgowej Spółdzielni Mleczarskiej Garwolin w Woli Rębskiej.

Mając na uwadze punktowy i ograniczony powierzchniowo zakres dokonywanych zmian funkcjonalno – przestrzennych, organ nadzoru odstępuje, w drodze wyjątku, od stwierdzenia nieważności uchwały w całości, zobowiązując przy tym Radę Gminy Garwolin do przestrzegania przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, przy kolejno podejmowanych uchwałach z tego zakresu.

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. Kmiecik: 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 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 z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLII/343/2022 Rady Gminy Garwolin z 10 października 2022 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Garwolin”, w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, 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/