



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 11 lipca 2024 r.

WP-I.4131.132.2024

### Rada Gminy Wieczfnia Kościelna

#### 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. 609 i 721)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr II/10/2024 Rady Gminy Wieczfnia Kościelna z 28 maja 2024 r. *w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wieczfnia Kościelna.*

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 28 maja 2024 r. Rada Gminy Wieczfnia Kościelna podjęła uchwałę *w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wieczfnia Kościelna.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 pkt 9 i art. 12 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w związku z 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), w brzmieniu przed wejściem w życie ww. ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 11 czerwca 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Wieczfnia Kościelna z 3 czerwca 2024 r., znak: Or.G.0008.4.2024, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 2 lipca 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Wieczfnia Kościelna z 25 czerwca 2024 r., znak: GKil.6720.1.2022.

W wyniku dokonanej analizy prawnej i stwierdzenia istotnego naruszenia zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, organ nadzoru

skierował do Rady Gminy Wieczfnia Kościelna zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 4 lipca 2024 r., znak: WP-I.4131.132.2024.

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, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.**

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

Ustawa o p.z.p. reguluje zatem, w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 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**, **konstituującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy**, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W judykaturze wskazuje się, iż aktualne przepisy art. 10 ust. 2, 2a, 3a „*należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać »spójny« ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. **Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich »ogólnikowość« i »hasłowość« nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium**” (wyrok NSA z 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02, OSS 2002, nr 4, poz. 103).*

**Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się w tym przypadku do weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego.** Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium, nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 8, teza 12. do art. 12 „*Należy stwierdzić, że organ nadzoru analizuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod kątem tego, czy jego ustalenia nie łamią obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, czyli czy studium nie wykracza poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*”

Nie ulega również wątpliwości, iż na podstawie ustawy o p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego w swoich granicach administracyjnych. W wykonaniu owej kompetencji, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, 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 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 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.”.

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 przedmiotowej sprawie zainicjowano proces sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wieczfnia Kościelna na podstawie uchwały Nr **XIX/193/2021** Rady Gminy Wieczfnia Kościelna z 29 września 2021 r.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę Rada Gminy Wieczfnia Kościelna winna zatem sporządzić część tekstową i graficzną spójną wewnątrznie, uwzględniającą zasadę, iż **studium**

**to opracowanie o charakterze kompleksowym sporządzonym w odniesieniu do całej gminy** (w jej granicach administracyjnych).

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. z 2019 r. poz. 1443), 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.**

Tymczasem, dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż **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 ustawy o p.z.p.,** co tym samym wpływa bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Wieczfnia Kościelna, a w szczególności na wyznaczone nowe obszary funkcjonalne pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, zabudowę wielorodziną i zabudowę zagrodową z dopuszczeniem usług.

**Nieprawidłowości sporządzonego bilansu,** przedstawionego w pkt 9 części tekstowej studium pn. *Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy Wieczfnia Kościelna,* stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, **dotyczą zarówno określenia zapotrzebowania na nową**



**zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak też szacowania chłonności obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i pkt 3 ustawy o p.z.p.**

Należy podkreślić, iż **podstawą dokonania wszelkich wyliczeń jest w pierwszej kolejności sformułowanie zapotrzebowania na nową zabudowę, które 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.** Prognoza oznacza projekcję zdarzeń przyszłych, a więc przewidywanie zdarzeń, które dopiero mają zajść.

Organ nadzoru wskazuje, że uwzględnienie w studium prognozy demograficznej dla danej gminy wynika wprost z dyspozycji:

- art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy o p.z.p.;
- art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.;
- art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 września 2019 r. sygn. akt II OSK 2699/17: „(...) Art. 10 ust. 5 u.p.z.p. określa zagadnienia, które muszą zostać ujęte przy sporządzaniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. I tak dla przykładu formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w 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, 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, 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. (...)” (LEX nr 2778758).

Z podjętej uchwały wynika, iż zapotrzebowanie na nową zabudowę określono dla obszarów funkcjonalnych przeznaczonych pod zabudowę:

- mieszkaniową jednorodzinną, wielorodzinną oraz zagrodową z dopuszczeniem usług;
- usługową, w tym usług publicznych;
- produkcyjną, składową i magazynową z usługami;

- usług sportu i rekreacji.

Odnosnie zapotrzebowania na mowę zabudowę mieszkaniową jednorodzinna, wielorodzinna oraz zagrodową z dopuszczeniem usług organ nadzoru stwierdza, że zostało ono określone w studium na podstawie danych liczbowych historycznych, a nadto nieaktualnych i sprzecznych z publicznie dostępnymi danymi zamieszczonymi w Banku Danych Lokalnych GUS, dla gminy Wieczfnia Kościelna w 2020 r., w zakresie: liczby mieszkań, powierzchni użytkowej 1 mieszkania, liczby osób w 1 mieszkaniu, powierzchni użytkowej mieszkania na 1 osobę.

Z publicznie dostępnych danych liczbowych zawartych w Banku Danych Lokalnych GUS oraz z przedstawionych na Wykresie 14 pn. *Stan ludności na terenie gminy Wieczfnia Kościelna w latach 2014 – 2021*, zamieszczonym na str. 80 załącznika nr 1 do uchwały i opracowanego na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS, dla gminy Wieczfnia Kościelna wynika, że w **2020 r.:**

- powierzchnia użytkowa mieszkań wynosiła **110 061 m<sup>2</sup>**;
- liczba mieszkań wynosiła **1222**;
- powierzchnia użytkowa 1 mieszkania wynosiła **90,1 m<sup>2</sup>**;
- liczba osób w 1 mieszkaniu wynosiła **3,09**;
- powierzchnia użytkowa 1 mieszkania na 1 osobę wynosiła **29,1 m<sup>2</sup>**;
- liczba ludności wynosiła **3996 osób**.

Tymczasem z danych liczbowych zawartych na str. 83 załącznika nr 1 do uchwały oraz z przedstawionych na Wykresie 14 pn. *Stan ludności na terenie gminy Wieczfnia Kościelna w latach 2014 – 2021* (str. 80) oraz na Wykresie nr 15 pn. *Stan zasobów mieszkaniowych gminy Wieczfnia Kościelna w latach 2014 – 2020* (str. 81) wynika, że w gminie Wieczfnia Kościelna, w **2020 r.:**

- liczba mieszkań wynosiła **1212**;
- przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania wynosiła **85,3 m<sup>2</sup>**;
- liczba osób w 1 mieszkaniu wynosiła średnio około **3 osoby**;
- powierzchnia użytkowa 1 mieszkania na 1 osobę wynosiła **25,84 m<sup>2</sup>**;

co oznacza, że posłużono się danymi liczbowymi niezgodnymi z danymi liczbowymi Banku Danych Lokalnych GUS, przy czym przyjęte dane wprost wpłynęły na ostateczny wynik bilansu terenów związanych z funkcją mieszkaniową.

Zgodnie z założeniami przyjętymi na str. 85 załącznika nr 1 do uchwały, liczba mieszkańców gminy Wieczfnia Kościelna w **2050 r.** będzie kształtować się na poziomie **4000 osób**, a powierzchnia użytkowa 1 mieszkania na 1 osobę będzie wynosiła **40,0 m<sup>2</sup>**, co oznacza, że **nowa powierzchnia użytkowa mieszkań w 2050 r.** będzie wynosiła **160 000 m<sup>2</sup>** (4000 osób x 40 m<sup>2</sup>pu/osobę = 160 000 m<sup>2</sup>pu).

Według ustaleń studium przedstawionych str. 85 załącznika nr 1 do uchwały, zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową mieszkań w **2050 r.** w gminie Wieczfnia Kościelna będzie kształtować się na poziomie w **56 640 m<sup>2</sup>**, a po jej zwiększeniu o 30% ma kształtować się maksymalnie na poziomie **73 632 m<sup>2</sup>**.

Tymczasem organ nadzoru wskazuje, że przyjmując **wskazaną w studium** średnią powierzchnię użytkową 1 mieszkania na 1 osobę – **25,84 m<sup>2</sup>**, powierzchnia użytkowa mieszkań w gminie Wieczfnia Kościelna w **2020 r.** winna wynosić **103 257 m<sup>2</sup>** (3996 osób x 25.84 m<sup>2</sup>pu/1osobę = 103 257 m<sup>2</sup>pu). Natomiast w 2050 r. nowa powierzchnia użytkowa mieszkań winna kształtować się na poziomie **56 743 m<sup>2</sup>** (160 000 m<sup>2</sup>pu – 103 257 m<sup>2</sup>pu = 56 743 m<sup>2</sup>pu), a po jej zwiększeniu o 30% winna kształtować się maksymalnie na poziomie **73 766 m<sup>2</sup>**. **Powyższe oznacza rozbieżności pomiędzy ustaleniami studium w zakresie wyliczenia maksymalnego zapotrzebowania na nową powierzchnię użytkową mieszkań w 2050 r.**

Natomiast **przyjmując dane liczbowe określone w GUS**, tj. średnią powierzchnię użytkową 1 mieszkania na 1 osobę – **29,1 m<sup>2</sup>**, powierzchnia użytkowa mieszkań w gminie Wieczfnia Kościelna w **2020 r.** wynosiła **116 284 m<sup>2</sup>** (3996 osób x 29,1 m<sup>2</sup>pu/1osobę = 116 284 m<sup>2</sup>pu), a w 2050 r. winna ona wynosić **43 716 m<sup>2</sup>pu** (160 000 m<sup>2</sup>pu – 116 284 m<sup>2</sup>pu = 43 716 m<sup>2</sup>pu), zaś po jej zwiększeniu o 30% winna kształtować się maksymalnie na poziomie **56 831 m<sup>2</sup>**.

Podsumowując należy stwierdzić, że maksymalne zapotrzebowanie nowej powierzchni użytkowej na zabudowę mieszkaniową jednorodziną, wielorodzinną i zagrodową z usługami:

- według wyliczeń studium kształtuje się na poziomie **73 632 m<sup>2</sup>pu**;
- według danych liczbowych GUS, przy tych samych założeniach co do projekcji zapotrzebowania, winno kształtować się na poziomie **56 831 m<sup>2</sup>pu**;

co oznacza, że **rozbieżności w określeniu zapotrzebowaniu na tę funkcję, przy uwzględnieniu oficjalnych danych GUS, wynoszą 16 801 m<sup>2</sup>pu, co stanowi blisko 14,5% wszystkich istniejących zasobów mieszkaniowych.**

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że w sposób błędny wyliczono również zapotrzebowanie na powierzchnię użytkową dla zabudowy usługowej i produkcyjnej.

Na str. 86 tekstu studium ustalono, iż „(...) **maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę usługową i produkcyjną wyniesie 42 421,1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej zabudowy.**

*Biorąc pod uwagę dotychczasowy rozkład przestrzenny i zróżnicowanie zabudowy usługowej oraz produkcyjnej szacunkowo można stwierdzić, iż pod względem liczebnym, zabudowa usługowa zdecydowanie przewyższa liczbę podmiotów produkcyjnych, zatem **60% ustalonego maksymalnego zapotrzebowanie na nową zabudowę winno być przeznaczone pod zabudowę usługową, a 40% pod zabudowę produkcyjną. Ostatecznie określa się maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę***

**usługową, w tym dla usług publicznych wynoszącą 27 853,0 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej zabudowy, natomiast dla zabudowy produkcyjnej, składowej i magazynowej wraz z usługami 14 568,0 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej zabudowy.**”.

Organ nadzoru wskazuje, że uwzględniając przyjęte w ww. ustaleniach studium założenie udziału procentowego powierzchni użytkowej maksymalnego zapotrzebowania wyliczonego łącznie dla zabudowy usługowej i produkcyjnej 42 421,1 m<sup>2</sup>, na:

- **60% dla zabudowy usługowej, w tym usług publicznych** – maksymalne zapotrzebowanie powierzchni użytkowej na tę zabudowę winno wynosić **25 452,66 m<sup>2</sup>**, nie zaś jak wyliczono w cytowanych wyżej ustaleniach studium **27 853,0 m<sup>2</sup>**;
- **40% dla zabudowy produkcyjnej, składowej i magazynowej wraz z usługami** – maksymalne zapotrzebowanie powierzchni użytkowej na tę zabudowę winno wynosić **16 968,44 m<sup>2</sup>**, nie zaś jak wyliczono w cytowanych wyżej ustaleniach studium **14 568,0 m<sup>2</sup>**.

W związku z powyższym, przy dopuszczeniu zwiększenia o 30% tak wyliczonego zapotrzebowania, maksymalne zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową dla zabudowy:

- **usługowej, w tym usług publicznych winno wynosić 33 088,46 m<sup>2</sup>**, nie zaś jak wyliczono na str. 87 tekstu studium **36 209 m<sup>2</sup>**;
- **produkcyjnej, składowej i magazynowej wraz z usługami winno wynosić 22 058,97 m<sup>2</sup>**, nie zaś jak wyliczono na str. 87 tekstu studium **18 938 m<sup>2</sup>**.

Należy jednocześnie zauważyć, że skoro na str. 86 tekstu studium ustalono **łącznie maksymalne zapotrzebowanie** na zabudowę usługową i produkcyjną, to **nie jest możliwe ponowne jego zwiększanie o 30% przy podziale tej powierzchni na zabudowę usługową i zabudowę produkcyjną, składową i magazynową**, jak wyliczono na str. 87.

Wyliczone w błędny sposób maksymalne zapotrzebowanie wyrażone w ilości powierzchni użytkowej, w podziale na funkcje zabudowy, tj.: dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i zagrodowej z dopuszczeniem usług, dla zabudowy usługowej, w tym dla usług publicznych oraz dla zabudowy produkcyjnej, składowej i magazynowej z usługami, stało się podstawą do porównania z oszacowaną chłonnością dla tej zabudowy i wpłynęło na ostateczny wynik bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Z kolei odnośnie szacowania chłonności organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia studium naruszają przepisy art. 10 ust. 5 pkt 2 i pkt 3 ustawy o p.z.p., których dyspozycja zobowiązuje gminę do starannego i wiarygodnego oszacowania chłonności, 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 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach

miejsowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, a także pozostałych obszarów objętych planami miejscowymi poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną.

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 (tak też wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w: Poznaniu w sprawie sygn. akt IV SA/Po 1132/18 z 6 marca 2018 r.; Białymstoku w sprawie sygn. akt IISA/Bk 666/19 z 5 grudnia 2019 r.; Poznaniu w sprawie sygn. akt IV SA/Po 439/18 z 29 sierpnia 2018 r.; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Warunkiem podstawowym dla delimitacji obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej **winna być zatem już istniejąca zabudowa**. Co więcej, w przepisie art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p. ustawodawca zdecydował się na wzmocnienie roli zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej poprzez użycie dodatkowo sformułowania „**o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej**”. Wykształcona struktura oznacza zatem już istniejącą strukturę (już istniejącą 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 (incydentalnie) mogą pojawiać się tzw. luki w zabudowie, na których można realizować tzw. *zabudowę plombową*. Zabudowa ta ma zatem wypełnić już istniejącą, zdefiniowaną przestrzeń, całość.

Na powyższe wskazuje również sam ustawodawca właśnie w ramach przepisu art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p. wskazując, że przy wyliczaniu chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej pojęcie to należy stosować, a zatem także rozumieć, w kontekście możliwości lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, **w podziale na funkcje zabudowy**. W przepisie tym ustawodawca wyraźnie odnosi się zatem do luk w już istniejącej zabudowie, w ramach w pełni wykształconej zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Ponadto z przepisu tego wynika, że w pełni wykształcona zwrta struktura funkcjonalno-przestrzenna winna być rozpatrywana (delimitowana) w granicach jednostki osadniczej

w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych. Tymczasem z przepisu tego wynika wprost, że jednostką osadniczą jest „wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszany przez ludzi”.

W kontekście przywołanych powyżej przepisów należy zauważyć, iż z ustaleń zawartych w pkt 9.15. pn. *Chłonność położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej* (str. 87) wynika, że **nie została oszacowana chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej**, w granicach jednostki osadniczej, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy oraz, że **nie wyznaczono w części graficznej studium obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej**.

W ww. ustaleniach studium wprost stwierdzono, iż „Dla terenu gminy *Wieczfnia Kościelna* **nie dokonano analizy chłonności obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno -przestrzennej**, gdyż w zdecydowanej większości w obszarach, w których **można byłoby wyznaczyć zwarte jednostki osadnicze**, obowiązują ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Natomiast na pozostałych obszarach dominuje zabudowa rozproszona, a zatem wyróżnienie obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej nie jest możliwe. Analizując ustalenia 16 obowiązujących planów miejscowych uznano, iż brak jest podstaw do wyznaczenie obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w jednostkach osadniczych, natomiast występują rezerwy terenów, które można przeznaczyć pod zabudowę w w/w planach miejscowych.”.

W kontekście powyższych ustaleń wskazać należy, iż skoro gmina sama przyznała, że „**można byłoby wyznaczyć zwarte jednostki osadnicze**”, **to jej obowiązkiem** było wyznaczenie obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej oraz oszacowanie chłonności obszarów położonych w jej granicach, stosownie do wymogu art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p.

Natomiast szacując chłonność położonych na terenie gminy obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż obszary o zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej, na str. 90 załącznika nr 1 do uchwały gmina stwierdziła, iż: „Po przeprowadzeniu szczegółowej analizy ustaleń obowiązujących na terenie gminy *Wieczfnia Kościelna* miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wyodrębnieniu z nich istniejącej zabudowy oszacowano powierzchnie rezerw terenów w obrębie granic ich opracowania. W celu obliczenia chłonności w ramach obowiązujących planów miejscowych przyjęto następujące założenie:

- *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i zagrodowej z dopuszczeniem usług – średnia powierzchnia działki – 3000 m<sup>2</sup>, średnia powierzchnia użytkowa zabudowy na pojedynczej działce – 250 m<sup>2</sup>;*”.

Przyjęcie założeń, w zakresie ustalenia jednakowej średniej powierzchni działki dla wszystkich wymienionych rodzajów zabudowy, gmina uzasadniła ustaleniami przedstawionymi na str. 91 załącznika nr 1 do uchwały, w brzmieniu: „Z uwagi na wielofunkcyjność, różne funkcje i architektoniczne zabudowy w przyjętej metodzie szacowania chłonności ustalono, że wielkość powierzchni użytkowej budynku jest tożsama z powierzchnią zabudowy terenu, a zatem istniejącą, czy projektowaną na działce zabudowę traktować należy jako powierzchnię użytkową zabudowy. Obowiązujące plany miejscowe na terenie gminy Wiecznia Kościelna to w znaczącej części zmiany planów, które uchwalono ponad 20 lat temu. Plany te są w większości pozbawione szczegółowych parametrów zabudowy i zagospodarowania terenów, ich konstrukcja bardzo odbiega od aktualnych zasad sporządzania planów miejscowych. Dla wielu jednostek planistycznych utrzymano możliwość odbudowy, rozbudowy oraz przebudowy zabudowy zagrodowej stąd też uzasadnionym jest przyjęcie średniej powierzchni pojedynczej działki dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej oraz zagrodowej tj. 3000 m<sup>2</sup>.”.

Z powyższego uzasadnienia wynika, że **średnia powierzchnia 1 działki w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i zagrodowej 3000 m<sup>2</sup>**, została określona wyłącznie z uwagi na „możliwość odbudowy, rozbudowy oraz przebudowy zabudowy zagrodowej”.

Tymczasem ze zmiany planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr VIII/44/07 Rady Gminy Wiecznia Kościelna z 14 sierpnia 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Bąki, Bonisław, Chmielewko, Chmielewo Wielkie, Długokąty, Grzebsk, Grzybowo, Grzybowo - Kapuśnik, Kuklin, Kulany, Kobiałki, Łęg, Michalinowo, Peplowo, Pogorzelski, Turowo, Uniszki-Cegielnia, Uniszki Gumowskie, Uniszki Zawadzkie, Wąsosze, Wiecznia-Kolonia, Wiecznia Kościelna, Windyki, Zakrzewo Wielkie, Załęże, w miejscowościach: Bąki, Grzybowo, Kuklin, Kulany, Michalinowo, Peplowo, Pogorzelski, Uniszki-Cegielnia, Uniszki Zawadzkie, Wiecznia-Kolonia, Wiecznia Kościelna, uchwalonej uchwałą Nr XIX/151/2013 Rady Gminy Wiecznia Kościelna z dnia 26 lutego 2013 roku, wynika, że dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN ustalono minimalną powierzchnię działki na poziomie **800 m<sup>2</sup>**, a dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami MN/U na poziomie **1200 m<sup>2</sup>**. Ustalono w nim również powierzchnię działki **1000 m<sup>2</sup>** dla zabudowy letniskowej ML.

Należy zauważyć, że co prawda w obowiązujących planach miejscowych, poza ww. planem miejscowym, wymienionych na str. 15 – 17 załącznika nr 1 do uchwały, nie ustalono wielkości powierzchni działek pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i mieszkaniową jednorodziną

z usługami, jednak przyjęty normatyw 3000 m<sup>2</sup> powierzchni działki, jest nieadekwatny dla działki pod realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Powierzchnia zabudowy mieszkaniowej zagrodowej nie może determinować powierzchni zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i nie powinna być z nią utożsamiana, bowiem prowadzi to do błędnych wyników bilansu, w oparciu o które możliwe jest, lub nie, wyznaczenie nowych obszarów funkcjonalnych pod zabudowę.

W ocenie organu nadzoru zarówno zapotrzebowanie na nową zabudowę, jak i chłonność, winny być wyliczane odrębnie dla każdego rodzaju zabudowy mieszkaniowej, bowiem każda z nich wymaga innych parametrów działek pod jej realizację zwłaszcza, że dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w załączniku nr 2 do uchwały, w pkt 2.1. ramach kierunków i wskaźników zagospodarowania i użytkowania terenów, dopuszczono możliwość realizacji zabudowy wolnostojącej, bliźniaczej i szeregowej, jednak bez określenia normatywów powierzchniowych działek pod te formy zabudowy (str. 11).

Z ustaleń studium nie wynika, jakie wielkości powierzchni działek winny zostać przyjmowane dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a jakie dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, w planach miejscowych sporządzanych na podstawie tego studium. Powyższe oznacza **możliwość ustalania dowolnej powierzchni działek pod te rodzaje zabudowy, a zatem w studium nie określono jednoznacznych wytycznych do planów miejscowych**, w tym zakresie, co stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Powyższe oznacza, iż przyjęcie na potrzeb chłonności powierzchni działki na poziomie 3000 m<sup>2</sup> nie znajduje odzwierciedlenia zarówno w powierzchniach działek określonych w przywołanym powyżej planie miejscowym, z drugiej zaś strony w ustaleniach studium nie wskazano jakichkolwiek analiz i wyliczeń uprawdopodobniających, że każda z klas funkcji zabudowy mieszkaniowej tj. wielorodzinnej, jednorodzinnej i zagrodowej, realizowana ma być na działkach o tak dużej powierzchni.

Niezależnie od wskazanych uprzednio błędnych wyliczeń w zakresie zapotrzebowania i chłonności, należy wskazać, iż błędy rachunkowe znajdują się również w zestawieniu tabelarycznym przedstawionym na str. 92 załącznika nr 1 do uchwały, w Tabeli 28. *Chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę:*

- w kolumnie 2. pn. *Łączna powierzchnia rezerw w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (mkw)* wynosi **1 553 588,0 m<sup>2</sup>**;
- w kolumnie 3. pn. *Łączna powierzchnia rezerw w mpzp (mkw) z podziałem na funkcje* wynosi **2 257 204,0 m<sup>2</sup>**, a więc jest większa o 703 616 m<sup>2</sup> niż określona w kolumnie 2.



Bilans terenów uwzględniający dane liczbowe GUS dotyczące zapotrzebowania na zabudowę mieszkaniową z porównaniem wyliczonej w studium chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę oraz uwzględniający faktyczną, prawidłowo wyliczoną powierzchnię użytkową zabudowy usługowej i produkcyjnej, składowej i magazynowej:

Funkcja zabudowy	Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie powierzchni użytkowej na nową zabudowę (m <sup>2</sup> )	Chłonność – powierzchnia użytkowa zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy w planach miejscowych (m <sup>2</sup> )	Bilans – porównanie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę z sumą powierzchni użytkowej (kolumna 2 – 3) (m <sup>2</sup> )
1	2	3	4
Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej oraz zagrodowej z dopuszczeniem usług (według danych GUS)	56 831	43 438,2	13 392,8
Tereny zabudowy usługowej, w tym usług publicznych (zgodnie z udziałem 60%)	33 089	70 431,1	- 37 342,1
Tereny zabudowy produkcyjnej, składowej i magazynowej z usługami (zgodnie z udziałem 40%)	22 059	30 245,8	- 8 186,8
Tereny zabudowy usług sportu i rekreacji	3 000	46 907,7	- 43 907,7
SUMA	114 978	191 022,8	- 62 652

Z powyższego zestawienia wynika:

- możliwość lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i zagrodowej z dopuszczeniem usług, poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych o powierzchni użytkowej 13 392,8 m<sup>2</sup>, podczas gdy według studium powierzchnia ta została wyliczona na poziomie 30 193,8 m<sup>2</sup>, co oznacza różnicę wielkości powierzchni użytkowej pomiędzy wyliczeniami o 16 801 m<sup>2</sup>;
- brak możliwości lokalizowania nowej zabudowy usługowej, w tym usług publicznych, poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych, z uwagi na przekroczenie wielkości powierzchni użytkowej o 3 120 m<sup>2</sup>, w stosunku do powierzchni użytkowej wyliczonej w studium na poziomie 34 222,1 m<sup>2</sup>;
- brak możliwości lokalizowania nowej zabudowy produkcyjnej, składowej i magazynowej z usługami, poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych, z uwagi na przekroczenie

wielkości powierzchni użytkowej o 3 121 m<sup>2</sup>, w stosunku do powierzchni użytkowej wyliczonej w studium na poziomie 11 307,8 m<sup>2</sup>.

Ponadto należy wskazać, że z ustaleń pkt 2.1. części tekstowej studium stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Wieczerzyna Kościelna* oraz z rysunku studium pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Wieczerzyna Kościelna*, stanowiącego załącznik nr 4 do uchwały wynika, że dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i zagrodowej z dopuszczeniem usług, **wyznaczono obszary funkcjonalne stanowiące zarówno jej kontynuację, uzupełnienie, jak też nowoprojektowane tereny rozwoju tej zabudowy. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia oraz wyniki bilansu należy stwierdzić, że na rysunku kierunków wyznaczono więcej obszarów pod te funkcje, niż wynikałoby to z bilansu, co oznacza, że zostały one wyznaczone poza bilansem. W ocenie organu nadzoru kontynuacja, uzupełnienie, jak też nowoprojektowane tereny rozwoju tej zabudowy stanowią nowe obszary przeznaczone pod tę zabudowę, której dopuszczony w bilansie limit powierzchni użytkowej winien zostać uwzględniony na rysunku kierunków.**

Jednocześnie należy wskazać, iż z bilansu wynika **brak możliwości wyznaczania nowych terenów pod zabudowę usługową, w tym usług publicznych.** Tymczasem na rysunku kierunków wyznaczono **nowoprojektowane obszary funkcjonalne stanowiące tereny kontynuacji zabudowy usługowej oraz odrębne tereny rozwoju tej zabudowy.**

Na rysunku kierunków **wyznaczono również obszary nowoprojektowanej zabudowy produkcyjnej, składowej i magazynowej z usługami,** podczas gdy z bilansu wynika brak takiej możliwości ich wyznaczania.

Powyższe oznacza, że **nowoprojektowane obszary zabudowy usługowej oraz produkcyjnej, składowej i magazynowej z usługami wyznaczono poza wynikami bilansu,** bowiem chłonność przekracza maksymalne zapotrzebowanie na powyższe funkcje a tym samym stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. oraz art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.

Skoro obowiązkiem gminy jest w pierwszej kolejności określenie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę, a następnie jego zestawienie z sumą chłonności, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p., to stwierdzić należy, iż **błędny sposób wyliczenia zapotrzebowania, jak też chłonności, w sposób zasadniczy wpłynął na ostateczny wynik bilansu,** a w konsekwencji **na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego.**

**Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż bilans terenów został wykonany w sposób nieprawidłowy, co stanowi w tym przypadku o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p.**

Jednocześnie należy zauważyć, że każdy z przytoczonych powyżej zarzutów stanowi samodzielną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na fakt, iż niedopełnienie tych wymogów stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, określonych w przywołanych powyżej przepisach ustawy o p.z.p.

W tym miejscu należy podkreślić, że Rada Gminy Wieczfnia Kościelna winna sporządzić bilans w sposób spełniający wymogi ustawowe, i w przypadku potrzeby wyznaczenia nowych obszarów z przeznaczeniem na różne funkcje zabudowy poza obszarami predysponowanymi na takie cele w ramach obowiązujących planów miejscowych, winna wykazać taką potrzebę w sposób wiarygodny.

Tymczasem sporządzony bilans **został wykonany w sposób nieprawidłowy, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 10 ust. 5 pkt 1, 2, 3, 4 i 5 ustawy o p.z.p.**

Należy zauważyć, iż organ nadzoru nie kwestionuje możliwości wprowadzania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Wieczfnia Kościelna jest jednoznaczne wykazanie realnej potrzeby wprowadzenia nowych obszarów funkcjonalnych w studium, bowiem taką zasadę ustanowił ustawodawca w przepisie art. 1 ust. 4 pkt 4 i art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p.

Celem sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod różne funkcje zabudowy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., **jest faktyczne wykazanie potrzeby zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę lub nowego zapotrzebowania pod tereny inwestycyjne. Do powyższego niezbędne jednak jest spełniające wymogi ustawowe oraz oszacowanie chłonności obszarów przeznaczonych pod zabudowę, czego gmina nie dokonała w sposób wynikający z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p.**

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż przede wszystkim **wskazanie nowych terenów pod zabudowę wynikać powinno z porównania maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę z chłonnością obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, na których istnieje możliwość lokalizowania nowej zabudowy. Jednakże w tym przypadku, zarówno wadliwość wyliczenia zapotrzebowania oraz faktycznej chłonności, w sposób zasadniczy wpływa na ostateczny wynik bilansu, co skutkowało błędnym wyliczeniem wartości wskazujących na możliwość wyznaczenia nowych obszarów pod zabudowę dla wszystkich obszarów funkcjonalnych, oraz miało bezpośredni wpływ na wyznaczenie nowych kierunków zagospodarowania przestrzennego.**

Powyższe oznacza, iż bilans terenów został wykonany w sposób nieprawidłowy, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. oraz na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

**Niewłaściwe sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę stanowi niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania studium.**

W komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod redakcją Marka Wierzbowskiego i Alicji Plucińskiej – Filipowicz (wydanie 2, Wyd. Wolters Kluwers, Warszawa 2016, str. 141) wskazuje się, że „*W orzecznictwie sądownoadministracyjnym zwraca się uwagę, iż regulacja art. 10 ust. 1 formułuje wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych (informacyjnych) studium, do części regulacyjnej studium odnosi się zaś art. 10 ust. 2. Jednakże zarówno wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych, jak i regulacyjnych należy interpretować nie tylko językowo, lecz także celowościowo, mając na uwadze cel, któremu służy studium. Celem tym jest zaś określenie polityki przestrzennej gminy (por. wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2009 r. II OSK 856/09, LEX nr 552886).*”

**Organ nadzoru wskazuje, że 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.**

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że 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 i doprowadzenia do zgodności przedmiotowej zmiany studium z wymogami przepisów ustawy o p.z.p., przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

**Kwestia poprawnie sporządzonego bilansu, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym m.in. wyrażonego w wyrokach:**

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, z którego wynika, iż: „(...) **Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium**, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1608/17). W konsekwencji wskazuje się, że **brak oparcia treści studium w prawidłowo sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznany za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.** (zob. wyrok NSA z 27 listopada 2018 r., II OSK 2916/16).”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „*W części regulującej studium, o której mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. określanie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów oraz określenie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych z zabudowy **musi uwzględniać bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.**”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że „*Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: "formuluje się", "szacuje się", "porównuje się", "określa się" dowodzi, że **ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwalodawcze 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.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2418/19, w którym Sąd stwierdził, że: „*Oznacza to, że **na organie gminy sporządzającym studium (zmianę studium) ciąży bezwzględny obowiązek, by wszelkie dane związane z poszczególnymi składnikami wyliczeń służącymi ustaleniu takich wartości jak m.in.: chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, czy***

zapotrzebowanie gminy na nową zabudowę były w pełni prawidłowe i odzwierciedlały stan faktyczny, a także by wyliczenia z ich uwzględnieniem zostały przeprowadzone poprawnie, tj. zgodnie z wszelkimi regułami matematycznymi. Tylko bowiem w takiej sytuacji możliwe jest ustalenie w zgodzie ze stanem rzeczywistym niezbędnych wartości pozwalających na udzielenie odpowiedzi, czy z perspektywy art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p. możliwe jest przeznaczenie w studium (zmianie studium) kolejnych terenów pod zabudowę. Każde zatem naruszenie w powyższym zakresie, które prowadzi do uzyskania wyników nieodzwierciedlających rzeczywistego stanu, a w konsekwencji skutkuje zastosowaniem nieadekwatnej normy prawnej, musi być traktowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, iż skoro ustawodawca nałożył na organy uchwałodawcze gminy obowiązek sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a nadto określił szczegółowo metodykę przeprowadzenia stosownych wyliczeń, to celem tego było zapewnienie, aby na skutek podjętych przez organ uchwałodawczy czynności powstało spójne i zgodne z rzeczywistymi uwarunkowaniami demograficznymi i ekonomicznymi opracowanie, na podstawie którego będzie można jednoznacznie ocenić możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę. Zestawienie tylko przytoczonych przez Wojewodę Mazowieckiego uchybień, których ponowne powielanie w tym miejscu jest 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.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Ol 958/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „*W tej dacie obowiązywały już znowelizowane przepisy u.p.z.p. w brzmieniu opisanym ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Ustawa ta nie zawiera uregulowań przejściowych co do zastosowania zmienionych, czy dodanych przepisów u.p.z.p. odnośnie do procedur uchwalania studium, czy planu miejscowego, będących już w toku, co oznacza zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016r. sygn. akt IV SA/Po 180/16 oraz WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Łd 185/16, dostępne CBOSA). Ustawa o rewitalizacji reguluje przede wszystkim kwestię stworzenia gminnych programów rewitalizacji sporządzanych dla wyznaczonych uprzednio w drodze uchwały obszaru rewitalizacji. Odrębnie, dodatkowo ustawa o rewitalizacji wprowadziła zmiany do u.p.z.p. w art. 10 ust. 1 pkt 7, ust. 2, ust. 5-7. **Mianowicie na gminy nałożony został obowiązek sporządzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, w celu wyważenia interesu społecznego i publicznego, w tym realizacji wprowadzonej zasady koncentracji zabudowy w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i wykazania zapotrzebowania na nową zabudowę poza takimi jednostkami osadniczymi, a także zweryfikowania możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej. Stosownie do art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne gminy we wskazanym zakresie przekraczają możliwości finansowania, to wówczas organ wykonawczy gminy musi dokonać zmian w opracowywanym akcie w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do swoich możliwości finansowych. **Podobnie jest przy ocenie zapotrzebowania na nową zabudowę ze względów demograficznych, która dokonywana jest według oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.*****”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 lutego 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 1051/16, w którym z kolei Sąd stwierdził, że: „*Z zestawienia cytowanych przepisów dostatecznie jasno wynika, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. **W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium (odpowiednio: zmiany studium) na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU.***”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1132/18, w którym Sąd wyraził pogląd, iż: „Należy jednak zauważyć, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwalają na uwzględnianie przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę ustaleń "starego" studium, czy wydanych już decyzji o warunkach zabudowy, aby m.in. wyeliminować ryzyko roszczeń odszkodowawczych mieszkańców i inwestorów. **Prawidłowe sporządzenie i uwzględnienie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium**, m.in. na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Słusznie zauważył także skarżący, że w części tekstowej studium zdefiniowane zostały obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, za które zgodnie z informacją zawartą na str.129 tekstu Studium przyjęto "tereny zabudowane (mieszkaniowe, usługowe i aktywności gospodarczej) posiadające dostęp do drogi publicznej, wyposażone w infrastrukturę techniczną (wodociągi i kanalizację) wraz z towarzyszącymi im terenami zieleni rekreacyjnej. Powierzchnia obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wynosi 2355 ha, co stanowi ok.34 % powierzchni gminy. W granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze zawierają się luki budowlane (tereny niezabudowane), których powierzchnia wynosi ok. 100 ha – co stanowi chłonność terenów zainwestowanych". W Studium nie została jednoznacznie określona w wartości metrycznej powierzchnia użytkowa zabudowy mieszkaniowej jaka została wyznaczona w niniejszym Studium poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 PlanZagospU. Tym samym sposób określenia granic obszarów o w pełni wykształconej strukturze jest nieprawidłowy i aby zachować pozostałe ustalenia w zakresie wyznaczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę winien obejmować obszar całego miasta w jego granicach administracyjnych. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd wskazuje, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. **W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1**



*PlanZagospU (por. wyroki WSA w Poznaniu z 23.02.2017 i 30.03.2017, sygn. akt IV SA/Po 1051/16, IV SA/Po 956/16, dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).”;*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1156/18, w którym Sąd, iż: *„Przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumieć bowiem należy obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia). Biorąc pod uwagę powyższe nie sposób uznać, że wszystkie tereny, na których w studium dopuszczono zabudowę spełniają te kryteria. Sąd wskazuje, że w niniejszej sprawie bilans terenów został sporządzony w logiczny i racjonalny sposób, lecz sprzecznie z obowiązującym prawem. Wojewoda Wielkopolski oraz organ nie kwestionują poprawności jego sporządzenia. Z akt sprawy wynika, że ustalenia studium są niezgodne z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p. W sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę, który stanowi część treści studium, wyznaczono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, określono chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę oraz dokonano porównania wyznaczonych wartości. Jak wynika ze wskazanego porównania (str. 83, część II studium, rozdział 7), wyznaczone maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniowo*
  - usługową (kl,MN,MU,U) - 660 295 m<sup>2</sup> pow. użytkowej zabudowy oraz maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na terenach aktywizacji gospodarczej i obsługi rolnictwa (IVU,U,RU) - 629 963 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> pow. użytkowej zabudowy, a dla terenów (P/U, U, RU) wynosi 1 375 439 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup>, U - 2 963 640 m<sup>2</sup>. Burmistrz*

Czempinia poinformował także w piśmie z dnia 21 sierpnia 2018 r., iż w studium nie zostały wyznaczone tereny mieszkaniowo - usługowe poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Tym samym organ potwierdził, że zapisy studium są niezgodne ze sporządzonym bilansem w zw. z treścią art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. Organ gminy w piśmie z dnia 14 grudnia 2018 r. cofnął stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, jednak Sąd postanowił odnieść się do jej treści. Mianowicie w odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wskazał, że zarzucone naruszenie nie ma istotnego charakteru, a lokalizacja terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych, jest uzasadnione m.in. specyfiką przestrzenną terenu oraz możliwościami rozwoju gminy. Organ szczegółowo opisał argumenty przemawiające za każdym z wymienionych terenów. Wskazał również, że cel nadrzędny (ład przestrzenny) został zachowany. W ocenie Sądu stanowisko organu jest błędne. Uzasadnienie co do poprawności lokalizacji terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych ma swój logiczny sens, jednak jest sprzeczne z wyraźnie sformułowanym przepisem art. 10 ust. 5 pkt 4 lit a) u.p.z.p., zgodnie z którym: "gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy (w niniejszej sprawie zapotrzebowanie nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy), w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, Opracowanie studium w sposób niezgodny ze sporządzonym bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę jest istotnym naruszeniem i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. W niniejszej sprawie z zebranych dokumentów wprost wynika, że gdyby organ zastosował się do sporządzonego bilansu i treści art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) .u.p.z.p., to ustalenia planistyczne w studium byłyby odmienne. Wskazanie na str. 82 (część II studium, rozdział 7) studium , iż "W tym miejscu należy zaznaczyć jednak, że w przypadku terenów przeznaczonych pod aktywizację gospodarczą nie lokalizuje się ich zawsze w ramach obszarów o w pełni wykształconej strukturze przestrzennej w granicach jednostki osadniczej. Strefy takie mogą być bowiem tworzone poza obszarami osadniczymi, tam gdzie jest zapewniona dobra dostępność komunikacyjna, a prowadzona działalność nie będzie oddziaływała niekorzystnie na sąsiadujące tereny mieszkaniowe.", jest nieprawidłowe i niezgodne z art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Sąd podkreśla, że zapisy studium nie stanowią podstaw, aby uznać, że w studium można było

- wyznaczyć tereny aktywizacji gospodarczej poza obszarami zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda zasadnie wskazał, że podejmując uchwałę w sprawie Zmiany Studium **należało uwzględnić uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju Gminy, uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.** W studium – w myśl art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p. – uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Z kolei z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. wynika, że dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w określonej kolejności porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 tej normy, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3 tej normy, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1: nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3. W celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności: - obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; - obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno -przestrzennej. Zgodnie ze wskazaniem organu nadzoru, z zamieszczonego w części tekstowej bilansu wynika, że brak jest możliwości lokalizacji nowej zabudowy: mieszkaniowej, usługowej w zakresie usług podstawowych realizowanych na terenach zabudowy mieszkaniowo - usługowej, a także wyznaczania nowych terenów produkcyjno - usługowych. Tymczasem **wbrew bilansowi faktycznie dokonano delimitacji nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową i zabudowę produkcyjno-usługową.** Świadczy to o słuszności naruszenia ustaleniami Zmiany Studium art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. szczegółowo wykazanego przez Wojewodę na str. 15-19 rozstrzygnięcia nadzorczego. **W tej materii też organ nadzoru podkreślił, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Słupno było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, w tym udokumentowanie faktycznych potrzeb do delimitacji nowych obszarów.**”;
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 15 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 420/16.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do wymogów dotyczących stosowania oznaczeń, nazewnictwa i standardów przy sporządzaniu rysunku projektu studium, zawartych w § 7 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rysunek projektu studium powinien zawierać m.in.:

- określenie granic obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, a także **symbole literowe i numery wyróżniające je spośród innych obszarów** (§ 7 pkt 1 lit. d);
- objaśnienia wszystkich użytych na rysunku projektu studium oznaczeń i symboli (§ 7 pkt 1 lit. e).

Ponadto, zgodnie z § 7 ww. rozporządzenia:

- **przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium** (§ 7 pkt 3);
- barwne oznaczenia graficzne i literowe, a także symbole i nazewnictwo na rysunku projektu studium należy stosować w sposób umożliwiający porównanie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z projektami planów miejscowych, sporządzanych z ustaleniami studium (§ 7 pkt 4);
- oznaczenia graficzne na rysunku projektu studium należy stosować w sposób przejrzysty, zapewniający jego czytelność, w tym czytelność mapy, na której jest on sporządzony (§ 7 pkt 5).

Tymczasem rysunek studium dotyczący kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wieczfnia Kościelna, stanowiący załącznik nr 4 do uchwały, jak też rysunek studium dotyczący uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy Wieczfnia Kościelna, stanowiący załącznik nr 3 do uchwały, nie spełniają wymogów wskazanych powyżej przepisów rozporządzenia, bowiem nie określono na nich symboli literowych poszczególnych obszarów funkcjonalnych, co z uwagi na zastosowanie zbliżonych odcieni barw niektórych obszarów funkcjonalnych, nie spełnia warunku czytelności, powiązania części tekstowej z częścią graficzną oraz jednoznacznego określenia ustaleń dotyczących kierunków, niezbędnych w celu późniejszego ich porównania z ustaleniami sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o naruszeniu § 7 pkt 3, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że obszary funkcjonalne określone w części tekstowej studium również winny posiadać symbole literowe umożliwiające powiązanie ustaleń tekstu studium z jego rysunkiem.

Na konieczność zachowania pełnej spójności przyjmowanych rozwiązań przestrzennych, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, przy kolejnych zmianach studium wskazywał także m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 20 lutego 2019 r. w sprawie sygn. akt II SA/Gd 609/18 stwierdzając, iż: „*Ponadto, z analizy części graficznej studium zarówno w zakresie załącznika nr 2 i nr 2A, wynika, że na niezmieniony graficznie obszar "terenów rolniczych związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych – wyłączonych z zabudowy mieszkaniowej" naniesiono jednocześnie oznaczenia w postaci brązowych ukośnych linii, którym przypisano przeznaczenie "na cele mieszkalnictwa, usług nieprodukcyjnych, rekreacji i obsługi turystyki". W ten sposób naruszono jeden z wymogów obowiązujących przy sporządzaniu rysunku projektu studium, określonych w przepisie § 7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118, poz. 1233 ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem, który stanowi, że przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium. W zaskarżonej uchwale to powiązanie zostało zaburzone, albowiem pomimo przewidzianej w części tekstowej zmiany studium korekty granic terenów rolniczych z wyłączeniem zabudowy mieszkaniowej w celu wprowadzenia na części obszaru działek nr (...) i (...) nowego przeznaczenia mieszkaniowego i usług towarzyszących, na rysunkach studium zamiaru tego nie uwidoczniono. Doprowadziło to, po pierwsze, do braku spójności pomiędzy częścią tekstową i rysunkową zaskarżonej uchwały, co należało zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, albowiem uniemożliwia prawidłowe odkodowanie normy prawnej, która winna być w danej sprawie zastosowana przy realizacji studium. Spowodowało to również niedopuszczalne, z punktu widzenia wymogów praworządności, nakładanie się na obszarze działek nr (...) i (...) funkcji wzajemnie wykluczających się. Na terenach rolniczych, oznaczonych liniami w kolorze fioletowym, wyłączono bowiem zabudowę mieszkaniową, a na nachodzących na nie terenach oznaczonych liniami ukośnymi w kolorze brązowym przewidziano jako wiodącą funkcję zabudowy mieszkaniowej, w ramach której umożliwiono realizację planów inwestycyjnych przedsiębiorstwa obejmujących budowę osiedla mieszkaniowego. Wskazać należy, że dopuszczalne jest, z punktu widzenia obowiązującego prawa, określenie w studium, jak i w planie miejscowym, takiego przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2013 r., II OSK 2478/12, z dnia 23 lutego 2012 r., II OSK 2551/11, dostępne na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Natomiast wieloznaczne, poprzez wprowadzenie funkcji wzajemnie*

wykluczających się, oznaczenie na rysunku studium terenów działek nr (...) i (...) zostało wprowadzone bez zachowania reguł przyzwoitej legislacji, co prowadzi do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). **Tego rodzaju ustalenia powodują nieczytelność studium, które w myśl art. 9 ust. 4 PlanZagospU, ma moc wiążącą dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, a zgodność z jego postanowieniami warunkuje możliwość uchwalenia planu miejscowego (art. 20 ust. 1 PlanZagospU). Jasność i spójność postanowień studium jest niezbędna zatem dla realizacji zasady pewności prawa rozumianej jako zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne.**”.

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 nieściśłość 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 izmom 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 II/10/2024 Rady Gminy Wieczfnia Kościelna z 28 maja 2024 r. w sprawie *uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wieczfnia Kościelna*, 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/