



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 listopada 2023 r.

WNP-I.4131.246.2023

### Rada Gminy Celestynów

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 533/23 Rady Gminy Celestynów z 17 października 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Celestynów, w zakresie:

- § 1 ust. 3 pkt 4;
- ustaleń zawartych w ujednoliconym tekście studium, stanowiącym załącznik nr 1 do ww. uchwały, w części zatytułowanej „*WSTĘP ORAZ UZASADNIENIE I SYNTEZA DO ZMIAN WPROWADZONYCH DO STUDIUM NA PODSTAWIE UCHWAŁY NR ... .. RADY GMINY CELESTYNÓW Z DNIA ... .. R.*”, w brzmieniu: „*(...) Analiza potrzeb i możliwości rozwoju Gminy Celestynów została wykonana jako załącznik do studium obowiązującego. Podstawowe wnioski wynikające z analizy wskazują na nadmierną rezerwę w studium obowiązującym terenów na cele inwestycyjne, które przekraczają znacząco maksymalne zapotrzebowanie gminy na tereny budowlane. Analiza wskazuje również na niekorzystną strukturę demograficzną gminy oraz niski stopień pokrycia obszaru gminy planami miejscowymi. Wnioski wynikające z analizy zostały uwzględnione w zmianie studium, w której nie zwiększa się terenów inwestycyjnych w stosunku do studium obowiązującego (również ze względu na fakt, że znajduje się on w zasięgu 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 – część zwartego układu urbanistycznego wsi Celestynów i powiązanego z nim układu urbanistycznego wsi Dąbrówka). Wykazane w analizie nieznaczne powiększenie zasięgu terenów usługowych odbywa się również w zasięgu obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej i stanowi tak naprawdę dostosowanie strefy funkcjonalnej wskazanej w studium do ewidencji gruntów (włączenie całej działki ewidencyjnej o funkcji*

*usługowej do jednej strefy funkcjonalno – przestrzennej). Zmiany studium obejmują również działania mające na celu wyodrębnienie terenów, na których lokalizacja zabudowy mieszkaniowej jest niemożliwa w myśl przepisów prawa warunkujących zagospodarowanie terenów położonych w strefach sanitarnych od cmentarza oraz utrzymanie wyłączenia z terenów inwestycyjnych obszarów mających istotne znaczenie dla systemu przyrodniczego gminy oraz zadań ochronnych w Mazowieckim Parku Krajobrazowym. (...)*”;

– załącznika nr 4.

### **Uzasadnienie**

Na sesji 17 października 2023 r. Rada Gminy Celestynów podjęła uchwałę Nr 533/23 w sprawie uchwalenia zmiany *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Celestynów*, którą doręczono organowi nadzoru 30 października 2023 r. przy piśmie sekretarza gminy z 18 października 2023 r., znak: BR.0008.35.2023.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie 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.), w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw <Dz. U. poz. 1688>, zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 65 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

W wyniku dokonanej analizy prawnej organ nadzoru skierował do Rady Gminy Celestynów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 16 listopada 2023 r., znak: WNP-I.4131.246.2023, wraz z prośbą o przekazanie stosownych dokumentów dotyczących podjętej uchwały, które w odpowiedzi z 20 listopada 2023 r. Gmina Celestynów przekazała pocztą ePUAP (Identyfikator Poświadczenia ePUAP-UPP119777575).

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p., w brzmieniu mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, 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., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, reguluje zatem, w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub opcjonalnie, w związku z dyspozycją art. 27 ustawy o p.z.p., w zmianie studium. Jak wynika z treści art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.: „3a. Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.”.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (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.

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 skrzepowanej 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 mającym zastosowanie w niniejszej sprawie. 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 którejś 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, uchwałą Nr 305/21 Rady Gminy Celestynów z 30 listopada 2021 r. (zmienioną uchwałą Nr 329/21 z 21 grudnia 2021 r.), zainicjowano proces sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Celestynów, przyjętego uchwałą Nr 177/16 Rady Gminy Celestynów z 27 października 2016 r., w granicach obszaru przedstawionego na zmienionym załączniku nr 1 do uchwały Nr 329/21 Rady Gminy Celestynów z 21 grudnia 2021 r.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę Rada Gminy Celestynów 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), w tym również zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania 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 ustawy o p.z.p., co wynika wprost z treści art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. Innymi słowy, przystępując do sporządzania zmiany studium dla części obszaru gminy niezbędne jest uaktualnienie wszelkich treści związanych z dokonywaną zmianą, przy czym powyższe dotyczy zarówno części tekstowej, jak i graficznej. Prawidłowe dokonanie zmiany studium uzależnione jest *de facto* od zawartości merytorycznej studium będącego przedmiotem zmiany, oraz od zakresu i charakteru wprowadzanych zmian, które muszą odpowiadać wymogom ustawy o p.z.p. obowiązującej w dacie podjęcia tej uchwały. 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. w planowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in.: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; walory ekonomiczne przestrzeni; prawo własności, a także potrzeby interesu publicznego.

W art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p. ustawodawca wskazuje na możliwość dokonywania zmian w zagospodarowaniu terenów z uwzględnieniem analiz ekonomicznych, środowiskowych

i społecznych, przy czym to w ust. 4 art. 1 określono katalog przesłanek, którymi mają się kierować organy publiczne przy określaniu przeznaczenia terenu, sposobów zagospodarowania i korzystania z terenu, w tym sytuowania nowej zabudowy przy jednoczesnym zrealizowaniu wymagań wynikających z zasad: ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią i walorów ekonomicznych przestrzeni. Organy gminy mają bowiem dążyć do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego, zapewnienia rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, a także planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, bądź przeznaczonych w planach miejscowych na takie cele. Powyższe oznacza, iż nowe przesądzenia planistyczne mogą nastąpić tylko i wyłącznie w drodze wyjątku w odniesieniu do innych obszarów, co wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: (...) 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. poz. 1612 oraz z 2005 r. poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.”.

Konkretyzację ww. wartości planowania przestrzennego odnaleźć możemy w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., zmienionych przez art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485, z późn. zm.), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż podejmując przedmiotową uchwałę w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Celestynów, 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., obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, „Dokonyjąc 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 cytowanych przepisów art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. jednoznacznie wynika, iż w celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy w skali gminy:

- określić maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę;
- dokonać oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa;
- dokonać oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Dopiero zestawienie otrzymanych wartości zapotrzebowania i chłonności, pozwala na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych i to tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza tak określoną chłonność. W przypadku, gdy chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.

Zapotrzebowanie oraz chłonność, o której mowa wyżej, winna zostać dokonana w odniesieniu do całej gminy i winna stanowić integralną część uwarunkowań (*vide* art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p.). Co więcej chłonność winna zostać obliczona w odniesieniu do 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 miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), a więc w odniesieniu do wyodrębnionego przestrzennie obszaru zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkanego przez ludzi, a także w odniesieniu do ustaleń obowiązujących planów miejscowych.

Tymczasem, dokonana przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały wskazuje, iż zawiera ona dwa odmienne bilansy, z których jeden zamieszczono na str. 107 – 115 ujednoczonego tekstu studium, w rozdziale zatytułowanym „8.4. Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, a drugi bilans, opracowany na potrzeby przedmiotowej zmiany studium, stanowi oddzielny załącznik nr 4 jako odrębne opracowanie pn. „Analiza potrzeb i możliwości rozwoju gminy Celestynów Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, o który+m mowa w § 1 ust. 3 pkt 4 uchwały, co należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany studium.

Jak wynika bowiem z ustaleń ujednoczonego tekstu uwarunkowań, zawartych w rozdziale pn. „Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę”: „(...) 8.4.4. Wnioski dotyczące zapotrzebowania na nową zabudowę wynikające z analiz określonych w pkt 8.4.1 – 8.4.3 Porównując maksymalne w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę (w podziale na funkcje zabudowy) oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy (w podziale na funkcje zabudowy) możliwą

do zrealizowania w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych ustalono, iż w gminie Celestynów istnieje zapotrzebowanie na wytyczenie terenów nowej zabudowy, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych, o powierzchni odpowiadającej około:

- 336 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej,
- 29 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej,
- 7,7 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w zabudowie zagrodowej,
- 40 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków rekreacji w zabudowie letniskowej,
- 136 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków usług podstawowych,
- 123 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków produkcji, składów, magazynów i usług ponadpodstawowych, w tym obsługi komunikacji kołowej. (...)", str. 115 ujednoliconego tekstu studium.

Jednocześnie, jak wynika z ustaleń zawartych w formie tabelarycznego zestawienia na str. 23 – 24 odrębnego opracowania pn. „Analiza potrzeb i możliwości rozwoju gminy Celestynów Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę wynosi:

- 145 000 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, nie zaś 336 000 m<sup>2</sup> jak określono na str. 115 ujednoliconego tekstu studium;
- 9 520 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej, nie zaś 29 000 m<sup>2</sup> jak określono na str. 115 ujednoliconego tekstu studium;
- 73 500 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w zabudowie zagrodowej, nie zaś 7700 m<sup>2</sup> jak określono na str. 115 ujednoliconego tekstu studium;
- 84 000 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków produkcji, składów, magazynów, nie zaś 123 000 m<sup>2</sup> jak określono na str. 115 ujednoliconego tekstu studium;
- 184 000 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków usług komercyjnych;
- 15 000 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków usług publicznych.

Tym samym określono dwa rozbieżne maksymalne zapotrzebowania na nową zabudowę dla gminy Celestynów, podczas gdy w studium (opcjonalnie jego zmianie) ma być określone jedno maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, iż sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym

mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., zostało wykonane niezgodnie z wymogami przepisów tej ustawy.

Co do samego maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę to wskazać należy, iż stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p., zapotrzebowanie to 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.

Biorąc pod uwagę powyższe rozbieżności dotyczące określenia maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę dla gminy Celestynów, należy wyraźnie podkreślić, że z jednej strony bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę winien stanowić integralną część uwarunkowań (*vide* art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p.). Z drugiej zaś strony, dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę Rada Gminy Celestynów winna określić jedno zapotrzebowanie na nową zabudowę w oparciu o stosowne analizy i prognozy demograficzne (*vide* art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.). Skoro przedmiotowa uchwała Nr 533/23 Rady Gminy Celestynów z 17 października 2023 r. zawiera dwa oddzielne bilansy, które określają różne wartości zapotrzebowania na nową zabudowę, opisane powyżej, to oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany studium, w trybie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkujące w tym przypadku koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej załącznika nr 4 stanowiącego odrębne opracowanie pn. „Analiza potrzeb i możliwości rozwoju gminy Celestynów Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, w celu doprowadzenia do spełnienia wymogów ustawy o p.z.p.

Ponadto, dokonana przez organ nadzoru analiza uchwały wskazuje, iż w załączniku nr 4 stanowiącym odrębne opracowanie pn. „Analiza potrzeb i możliwości rozwoju gminy Celestynów Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, Rada Gminy Celestynów dokonała oceny chłonności obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w oparciu o obowiązujące ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (uchwała Nr 177/16 Rady Gminy Celestynów z 27 października 2016 r.), zamiast wyłącznie w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej oraz w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące poza obszarami zwartej struktury, o czym wprost świadczą zapisy, zawarte w tabeli na str.:

- 29 – 30, określone jako: „*Chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy (nie przeznaczonych w planach miejscowych na cele inwestycyjne a uwzględnionych w obowiązującym Studium, z wyłączeniem powierzchni terenów zainwestowanych)*”;

- 30, określone jako: „Chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, obejmującej wzrost terenów inwestycyjnych w sporządzanej zmianie studium w stosunku do studium obowiązującego”.

Odnośnie ww. kwestii Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1132/18, 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/>).

Stanowisko judykatury w powyższych kwestiach wyrażone również zostało, m.in. w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził: *W załączniku nr 3 do przedmiotowej uchwały, chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej sporządzono w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykryształizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno - przestrzennej, o czym świadczą zapisy zawarte na str. 42 w brzmieniu: "Chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej Wielkości obszarów w ramach układów osadniczych (wg obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i obowiązującego Studium gminy) zostały przedstawione w tabeli (...)". (...) Ponadto słusznie Wojewoda zakwestionował ustalenia zawarte w załączniku nr 3 do uchwały, zawierającym kierunki rozwoju przestrzennego (str. 43 - 44), z którego wynika, iż uwzględniając 30 letnią perspektywę rozwoju zapotrzebowanie określono jako "wielkości obszarów w ramach kształtowania układów osadniczych, które "zawierają też powierzchnie objęte obowiązującymi planami miejscowymi", zaś w efekcie " w stosunku do obowiązującego Studium wyznaczono dodatkowo tereny o powierzchni: 70 ha o dominującej funkcji mieszkaniowej, 70 ha o dominującej funkcji mieszkaniowo-usługowej, 15 ha o dominującej funkcji usługowo -produkcyjno-składowej, 42 ha terenów wielofunkcyjnych związanych z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem, 12 ha terenów wielofunkcyjnych związanych z usługami, rekreacją i sportem. Nie wiadomo jakie jest faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę w odniesieniu do funkcji zabudowy skoro zapotrzebowanie na nową zabudowę uwzględnia powierzchnie objęte planami miejscowymi, które z kolei uwzględnia się także w ramach chłonności, a oparcie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę jedynie o liczbę wydanych wypisów z obowiązujących planów miejscowych oraz decyzji o warunkach zabudowy skutkuje wprost naruszeniem art. 10 ust. 5, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 1 ust. 4 pkt 4 u.p.z.p.;*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, w którym Sąd stwierdził: (...) *chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oszacowano w oparciu o ustalenia Studium z 2000 r., zamiast oprzeć na faktycznych możliwościach realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej. Nadto gmina dokonała sztucznego zaniżenia chłonności, co przełożyło się na zapotrzebowanie na nową zabudowę. Odnosząc się do pierwszej z tych kwestii należy zauważyć, że w punkcie 7.4. Uwarunkowań Rozwoju, pod nazwą "Chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej" na stronie 58 – 60 nie znajduje się zapis, który wprost świadczyłby, że gmina oparła się o ustalenia Studium z 2000r. Wynika to jednak z porównania zapisów obecnego Studium oraz poprzedniego Studium objętego zarządzeniem nadzorczym (czemu Gmina nie zaprzeczyła) oraz pozostałych zapisów Uwarunkowań Rozwoju Wskazuje na to zestawienie tabelaryczne zamieszczone na str. 59, przedstawiające dane dotyczące wielkości powierzchni obszarów istniejącego zagospodarowania w ramach układów osadniczych, zawierające te same dane liczbowe, z wyłączeniem danych dotyczących powierzchni użytkowych zabudowy oraz danych dotyczących terenów opisanych, jako: "2. Budownictwo mieszkaniowe z dopuszczeniem budownictwa zagrodowego i usług ([...],[...],[...])", które w poprzedniej wersji uchwały (objętej rozstrzygnięciem nadzorczym), przedstawione zostały w tabeli na str. 56 i 57, określającej wielkości obszarów w ramach układów osadniczych o w pełni wykształconej zwartej strukturze jednostki osadniczej (tereny zainwestowane wg obowiązującego Studium gminy). Dalej trafnie Wojewoda wskazał, że świadczy o tym zamieszczona na str. 61, tabela pn. Wielkości obszarów w strefie kształtowania układów osadniczych w projekcie Studium, zawierające te same dane liczbowe, z wyłączeniem danych dotyczących powierzchni użytkowych zabudowy oraz danych dotyczących terenów opisanych, jako: "Tereny wielofunkcyjne związane z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem", które w poprzedniej wersji uchwały (objętej rozstrzygnięciem nadzorczym), przedstawione zostały na str. 57, w tabeli pn. Wielkości obszarów w strefie kształtowania układów osadniczych w projekcie Studium (zawierają też powierzchnie/postulowane tereny zabudowy wsi/ objęte obowiązującym Studium). Nadto sporządzenie bilansu terenów w oparciu o Studium z 2000 r. i projekt niniejszego Studium wynika również z tabeli na str. 62 pn. Bilans terenów (ha) przeznaczonych pod zabudowę w Studium z 2000 r. i w projekcie Studium oraz z podsumowania tej tabeli, w którym stwierdzono, że: "Z porównania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową (85ha) wynika, że przekracza ono chłonność obszarów*

istniejącego zagospodarowania w granicach jednostek osadniczych (12,1ha) oraz obszarów przeznaczonych w obowiązującym Studium i projekcie Studium (ok. 33ha zabudowa mieszkaniowa, 12,8ha mieszkaniowo-usługowa) do rozwoju zabudowy mieszkaniowej." W tym miejscu zgodzić się należy z zarzutami skargi, iż brak jest podstaw do zmniejszania faktycznie wyliczonej chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę. Przy sporządzaniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę ustawa u.p.z.p. w art. 10 ust. 7 pkt 2 dopuszcza zwiększenie o nie więcej niż 30% zapotrzebowania na nową zabudowę w związku z niepewnością procesów rozwojowych gminy. Gmina skorzystała z ww. przepisu ustawy przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę, zwiększając zapotrzebowanie powierzchni użytkowej na nową zabudowę o 30%, jak wynika z ustaleń zawartych na str. 56 tekstu studium (Uwarunkowań Rozwoju). Natomiast w podsumowaniu tabeli zamieszczonej na str. 59, zawierającej wyliczenia chłonności obszarów w ramach istniejących układów osadniczych "Przyjęto, że tereny te są w znaczącej większości zainwestowane (ok. 80%), w związku z tym możliwość lokalizowania na tych obszarach (pkt 2) nowej zabudowy mieszkaniowej dotyczy obszarów o powierzchni ok. 12,1 ha (24 200 m<sup>2</sup> p.u.), a nowej zabudowy usługowo - produkcyjnej (pkt 4) na powierzchni 1,2 ha (4 800 m<sup>2</sup> p.u.)". Należy podkreślić, że nie ma podstaw prawnych do obniżania wyliczeń chłonności, skoro ustawodawca przewidział z uwagi na niepewność procesów inwestycyjnych, możliwość zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę o 30%. które może nastąpić na podstawie art. 10 ust. 7 pkt 2 u.p.z.p. (por. wyrok WSA w Warszawie z 11.04.2019 r., IV SA/Wa 314/19, LEX nr 3074089). Nadto Gmina nie wyjaśnia, na jakiej podstawie przyjęto 80% wskaźnik zagospodarowania obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej. Odnosząc się do kwestii bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę należy zauważyć, że przede wszystkim zasadny okazał się najdalej idący zarzut dotyczący tego, że Uwarunkowania rozwoju nie zawierają bilansu terenów, który spełniałby kryteria wskazane w art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p.. Rolę tę spełniać miałby bilans terenów przedstawiony w tabeli na str. 61 tekstu studium, jednak przedstawia wyłącznie chłonność obszarów w projekcie niniejszego Studium, natomiast bilans terenów przedstawiony w tabeli na str. 62, odnosi się jedynie do ustaleń studium, poprzez porównanie powierzchni niektórych terenów obecnego dokumentu z tym z roku 2000, zamiast przedstawienia bilansu odnoszącego się do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej.



W tym miejscu należy dodać, że organ nadzoru nie kwestionuje możliwości szacowania zapotrzebowania i chłonności z uwzględnieniem szerszego zakresu poczynionych analiz, aniżeli wynika to z art. 10 ust. 1 pkt 7 i ust. 5 pkt 1 i pkt 2 ustawy o p.z.p., jednakże w tej sytuacji nie jest wiadomym jakie jest faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę w odniesieniu do ww. funkcji zabudowy, skoro z jednej strony określono dwa rozbieżne zapotrzebowania na nową zabudowę dla gminy Celestynów. Z drugiej zaś strony, dokonano oceny chłonności obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w oparciu o obowiązujące ustalenia studium, zamiast wyłącznie w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w stanie istniejącym.

Jednocześnie, sporządzając bilans zawarty w odrębnym opracowaniu stanowiącym załącznik nr 4 do uchwały, dokonano także nieuprawnionego pomniejszenia o 20% *ogólnej powierzchni terenów o wydzielonych funkcjach inwestycyjnych*, bowiem *W analizie przyjęto, że powierzchnia dróg publicznych i wewnętrznych oraz terenów infrastruktury technicznej wynosi 20% ogólnej powierzchni terenów o wydzielonych funkcjach inwestycyjnych* (str. 17 odrębnego opracowania).

Tymczasem, obowiązkiem Rady Gminy Celestynów jest jednoznaczne dokonanie oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a także pozostałych obszarów, dla których obowiązuje plan miejscowy, nie zaś dokonywanie oceny chłonności studium z 2016 r., wraz z korektą chłonności w związku z podjętą uchwałą w sprawie zmiany tego studium.

Skoro powyższego nie dokonano, to stanowi to w tym przypadku o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany studium, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 pkt 2, 3, 4 i 7 ustawy o p.z.p., w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co skutkuje w przedmiotowej sprawie stwierdzeniem nieważności uchwały w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, bowiem niedopełnienie tych wymogów stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany studium, określonych w przywołanych powyżej przepisach ustawy o p.z.p. Niewłaściwe sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod nową zabudowę należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowiące niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

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).”;
- 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.”;
  - Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że „Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: „formułuje się”, „szacuje się”, „porównuje się”, „określa się” dowodzi, że ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób wyrywkowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą czynności. Zaznaczyć w związku z tym przyjdzie, że skoro ocena w tym zakresie powinna uwzględniać okres nie dłuższy niż 30 lat, to co do zasady brak sprecyzowania w bilansie zapotrzebowania na nową zabudowę niezależnie od jej rodzaju (funkcji zabudowy), pozwala przypuszczać, że gmina przez najbliższe 30 lat nie ma zamiaru dalej się rozwijać i prowadzić jakichkolwiek inwestycji na swoim terenie. W realiach rozpoznawanej sprawy, co potwierdza załączony do akt 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.”;
  - 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.”;*

- 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.”;

- Poznaniu z 23 lutego 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 1051/16, w którym z kolei Sąd stwierdził, że: „Z zestawienia cytowanych przepisów dostatecznie jasno wynika, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium (odpowiednio: zmiany studium) na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU.”;
- Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 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/>).”;

- 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.";
- 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.”;*

- Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16;
- Poznaniu z 15 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 420/16.

W warunkach niniejszej sprawy, organ nadzoru odstąpił od stwierdzenia nieważności uchwały w całości, ograniczając się, w drodze wyjątku, jedynie do stwierdzenia nieważności wadliwie sporządzonego bilansu stanowiącego odrębny załącznik nr 4. 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 wyłącznym celem prowadzonej zmiany studium jest powiększenie istniejącego



*cmentarza położonego przy ulicy Otwockiej, a ponadto Krótki okres obowiązywania studium powoduje, że uwarunkowania rozwoju przestrzennego zachowały swoją aktualność, co wprost wynika z uzasadnienia zawartego na str. 1 – 3 ujednoliconego tekstu studium, zaś w treści uchwały znajduje się bilans terenów sporządzony we wcześniejszej zmianie studium.*

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 Celestynów do przestrzegania przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, przy kolejno podejmowanych uchwałach z tego zakresu.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem zasad sporządzania zmiany studium, szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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.”.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 533/23 Rady Gminy Celestynów z 17 października 2023 r. w sprawie *uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Celestynów*, 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, w świetle 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**

***Tobiasz Bocheński***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/