



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 09 listopada 2023 r.

WNP-I.4131.236.2023

Rada Gminy Zawidz

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 235/XLI/2023 Rady Gminy Zawidz z 29 września 2023 r. w sprawie: *uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zawidz.*

Uzasadnienie

Na sesji 29 września 2023 r. Rada Gminy Zawidz podjęła uchwałę Nr 235/XLI/2023 w sprawie: *uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zawidz.* Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597, 1688 i 1890), 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.* Powyższą uchwałę wraz z załącznikami nr 1, 2, 5 i 6 oraz dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 10 października 2023 r., zaś załączniki nr 3 i 4 doręczono 30 października 2023 r.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, poprzez naruszenie przepisów ustawy o p.z.p. oraz, mającego zastosowanie w sprawie, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), wynikających ze sporządzonego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w związku z określeniem zapotrzebowania na nową zabudowę oraz szacowaniem chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej oraz obszarów przeznaczonych

w planach miejscowych pod zabudowę, jak również w odniesieniu do określenia kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Zawidz zawiadomienia z 31 października 2023 r. znak: WNP-I.4131.236.2023.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy, w całości lub w części, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

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

Ustawa o p.z.p. reguluje zatem, w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, w dużym stopniu opisowym, na co wskazuje sama nazwa *studium*.

Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: informacyjnej, zwaną *uwarunkowaniami*, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części regulacyjnej, zwanej *kierunkami*, konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

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

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

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

Nie ulega również wątpliwości, iż na podstawie ustawy o p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego w swoich granicach administracyjnych. W wykonaniu owej kompetencji, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1

ustawy o p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie 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. Choć 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 w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a następnie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych.

Rada Gminy Zawidz podejmując 30 grudnia 2020 r. uchwałę Nr 113/XXI/2020 zainicjowała proces sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zawidz, w jej granicach administracyjnych, przy czym nie wskazała w podstawie prawnej jej podjęcia art. 27 ust. 1 ustawy o p.z.p. uprawniającej do dokonania zmiany obowiązującego studium. Natomiast z podstawy prawnej niniejszej uchwały, w której nie przywołano art. 27 ust. 1 ustawy

o p.z.p., jak też z treści i formy studium uchwalonego na podstawie ww. uchwały przystąpieniowej wynika, że faktycznie sporządzono nowe studium gminy.

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

Konkretyzację ww. wartości planowania przestrzennego odnaleźć możemy w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., zmienionych przez art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe 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 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z tekstem Studium stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, p.n. *Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego*, rozdział X pn. *Potrzeby i możliwości rozwoju gminy*, podrozdział 5.2 pn. *Chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej* – chłonność położonych na terenie gminy obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej zobrazowano na ryc. 4 pn. *Wyznaczone obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej*, na stronie 79.

Ryc. 4 Wyznaczone obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej



Źródło: opracowanie własne

Natomiast na str. 80, na ryc. 5 pn. *Tereny niezabudowane w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej* przedstawiono obszary niezagospodarowane o potencjalnej funkcji mieszkaniowej i produkcyjno-usługowej w granicach tych obszarów.

Ryc. 5 Tereny niezabudowane w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej



Źródło: opracowanie własne

Zgodnie z treścią załącznika nr 1 do uchwały, podrozdziału 5.2 tekstu Studium: *Jednostka osadnicza w myśl art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych to wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkały przez ludzi. Chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach*

jednostki osadniczej należy rozumieć jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto założenie, że obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej to tereny, na których występuje koncentracja zabudowy i które wyposażone są w infrastrukturę drogową i techniczną (lub mają możliwość podłączenia do systemu komunikacyjnego i infrastrukturalnego). Wytyczając obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej kierowano się także obszarami przeznaczonymi pod zabudowę wyznaczonymi w obecnie obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także uwzględniając tereny, dla których wydano ostateczne decyzje o warunkach zabudowy. (...)

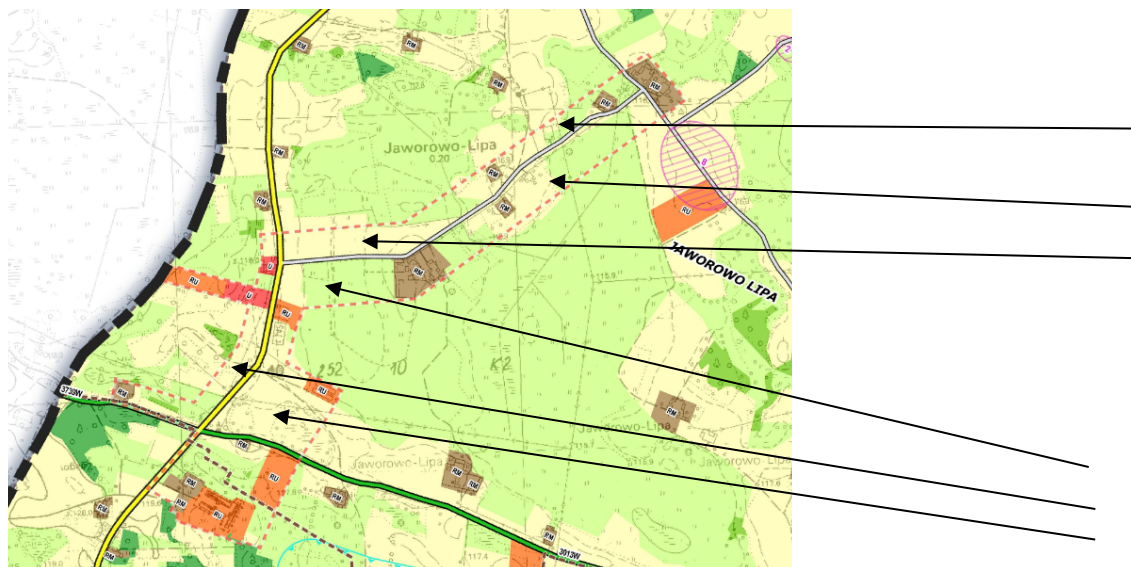
Granice obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej przedstawiono na załączniku graficznym nr 3 oraz na rycinie nr 4 (str. 78).

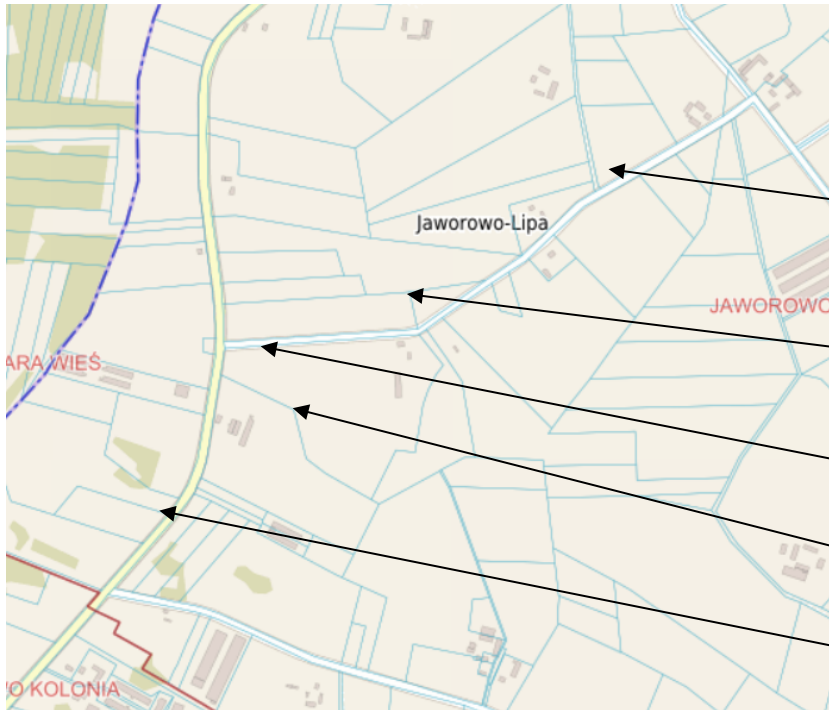
Tymczasem szczegółowa analiza ustaleń części graficznej studium, w ramach uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego (załącznik nr 3 – rysunek Studium w skali 1:10 000 pn. Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego) wykazała, iż w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oznaczonej wg. legendy następująco:

 GRANICE OBSZARÓW O W PEŁNI WYKSZTAŁCONEJ ZWARTEJ STRUKTURZE FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ

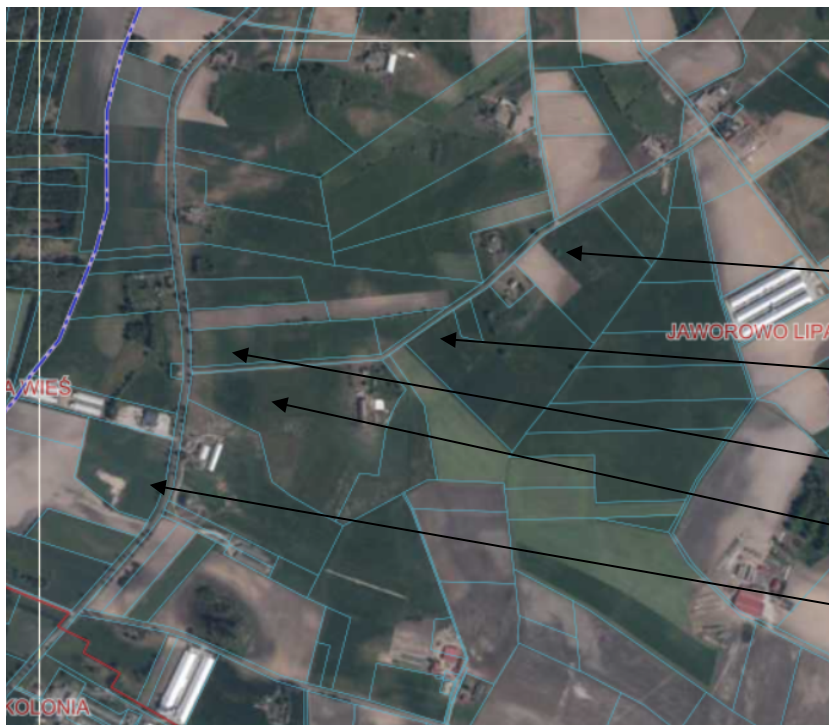
- 1) znajdują się m.in. obszary: rolnicze, łąk, pastwisk, zieleni nieurządzonej, zadrzewień i zakrzewień oraz lasów:

obręb Jaworowo Lipa (uwarunkowania):



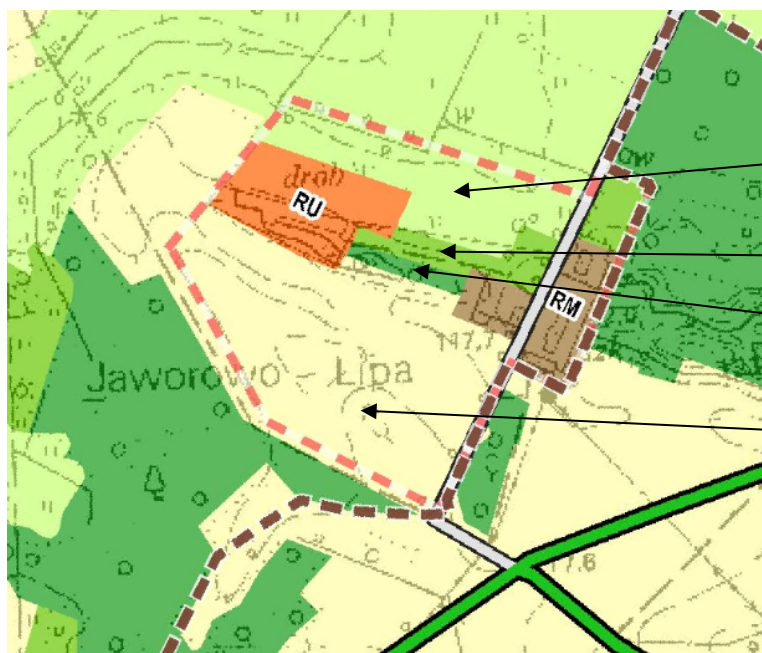


Geoportal



Geoportal

obręb Jaworowo Lipa:



Uwarunkowania

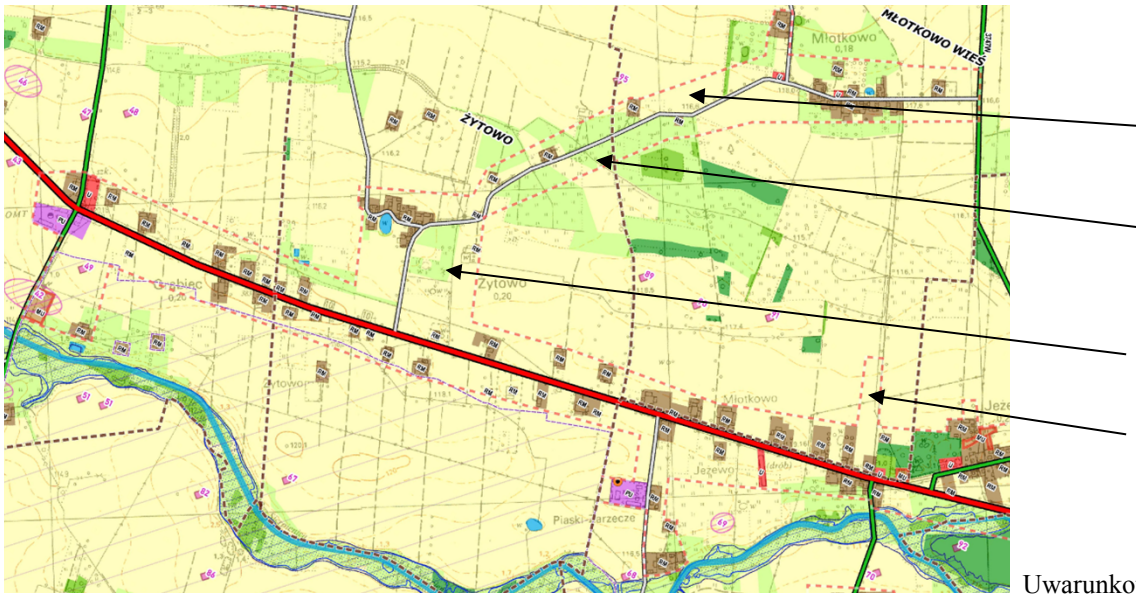


Geoportal

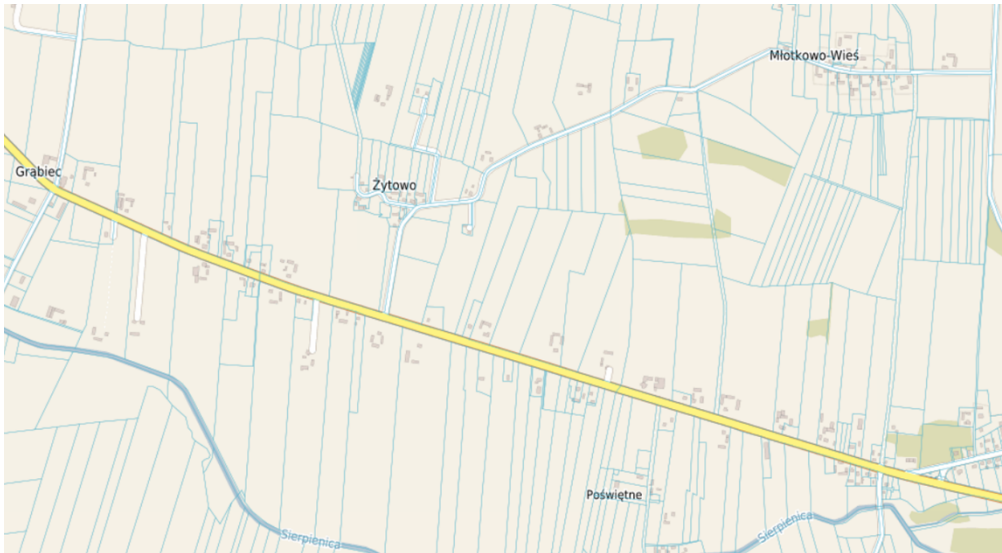


Geoportal

obręby Żytowo i Młotkowo Wieś:



Uwarunkowania



Geoportal



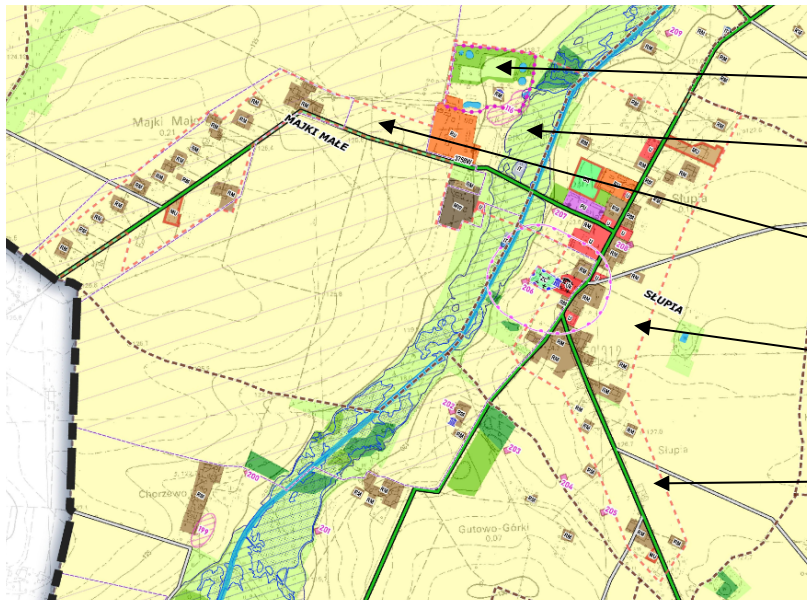
Geoportal

- 2) znajdują się m.in. obszary: rolnicze, łąk, pastwisk i terenów podmokłych, wód powierzchniowych śródlądowych oraz cmentarza

obręb Zawidz Kościelny:



obręby Majki Małe i Słupia:



Uwarunkowania

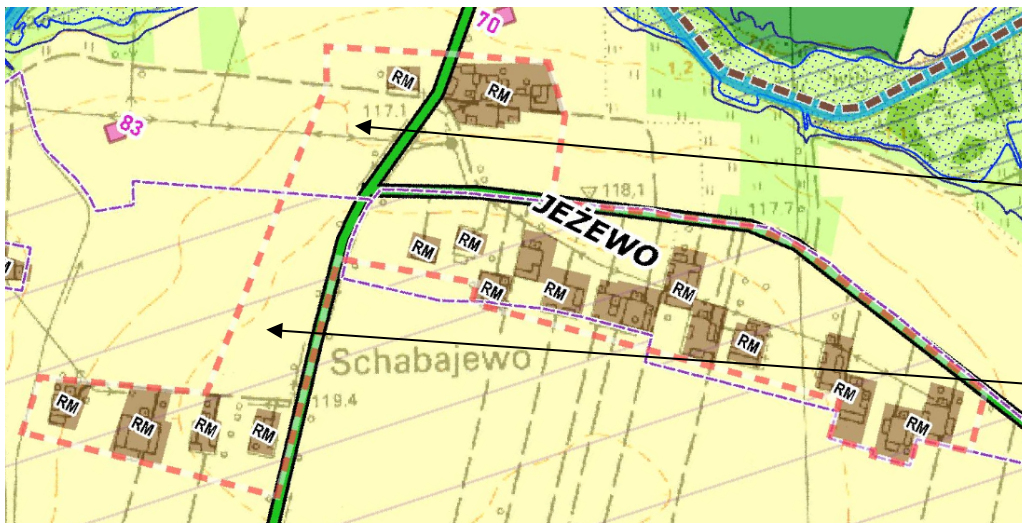


Geoportal

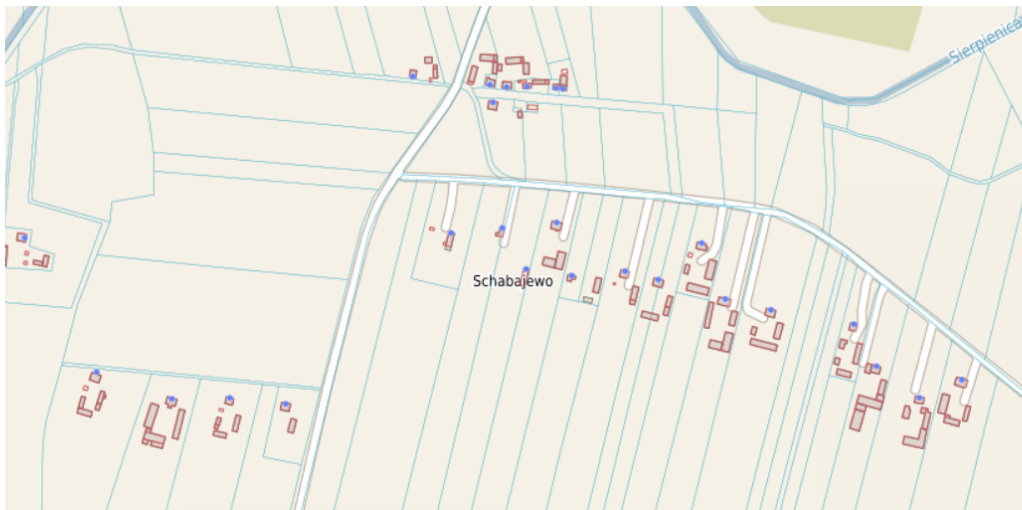


Geoportal

obręb Jeżewo:



Uwarunkowania



Geoportal

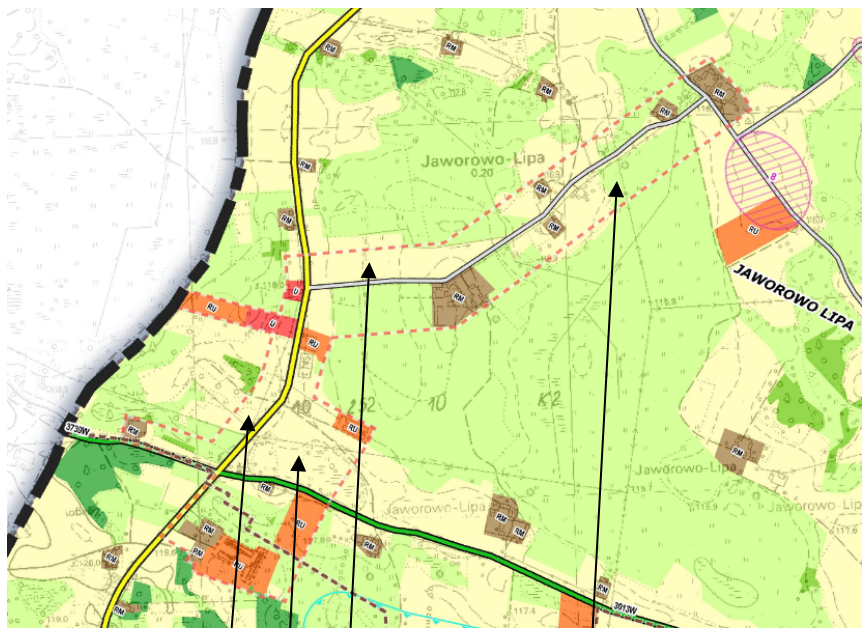


Geoportal

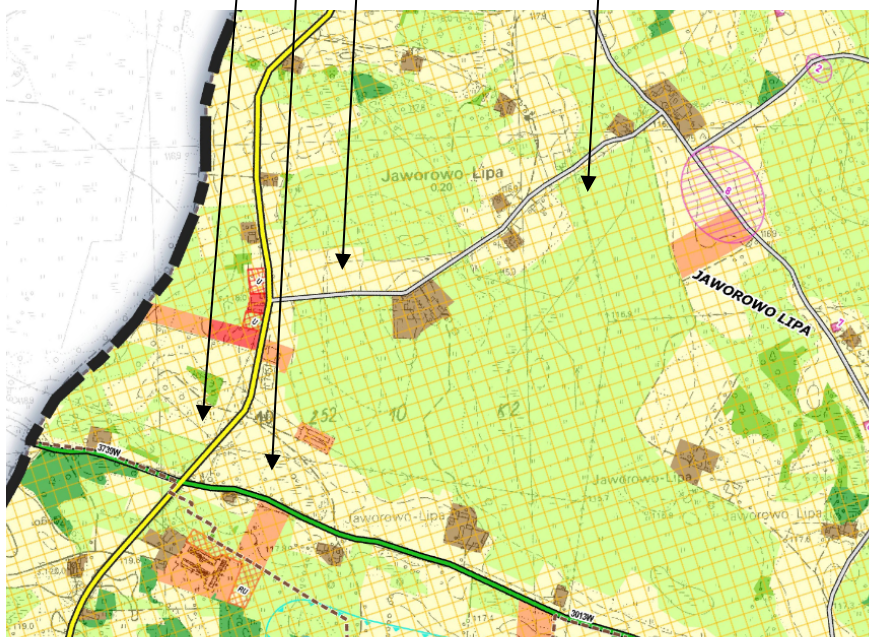
które nie tylko, że nie stanowią zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej to jeszcze na części których w ogóle nie ma żadnej zabudowy, co wynika również ze zdjęć satelitarnych powyższych obszarów Gminy Zawidz, obrazujących aktualny, a więc faktyczny sposób zagospodarowania.

Natomiast szczegółowa analiza ustaleń części graficznej studium, w ramach kierunków zagospodarowania przestrzennego (załącznik nr 4 – rysunek Studium w skali 1:10 000 pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*) wykazała, iż w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wyznaczonych na załączniku nr 3 – rysunku Studium w skali 1: 10 000 pn. *Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego*, nie wyznaczono terenów pod nową zabudowę, w tym m.in. pod zabudowę mieszkaniową:

obręb Jaworowo Lipa:

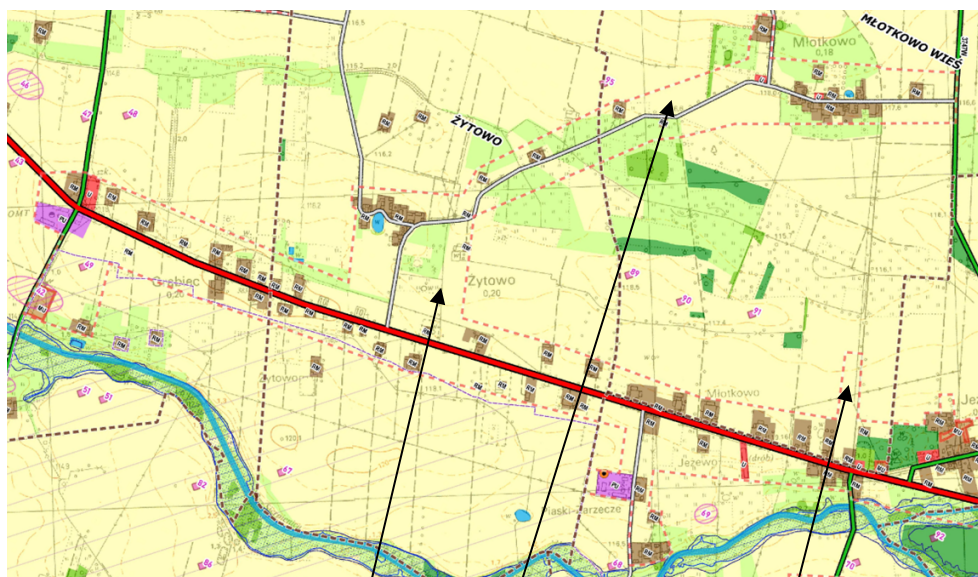


Uwarunkowania

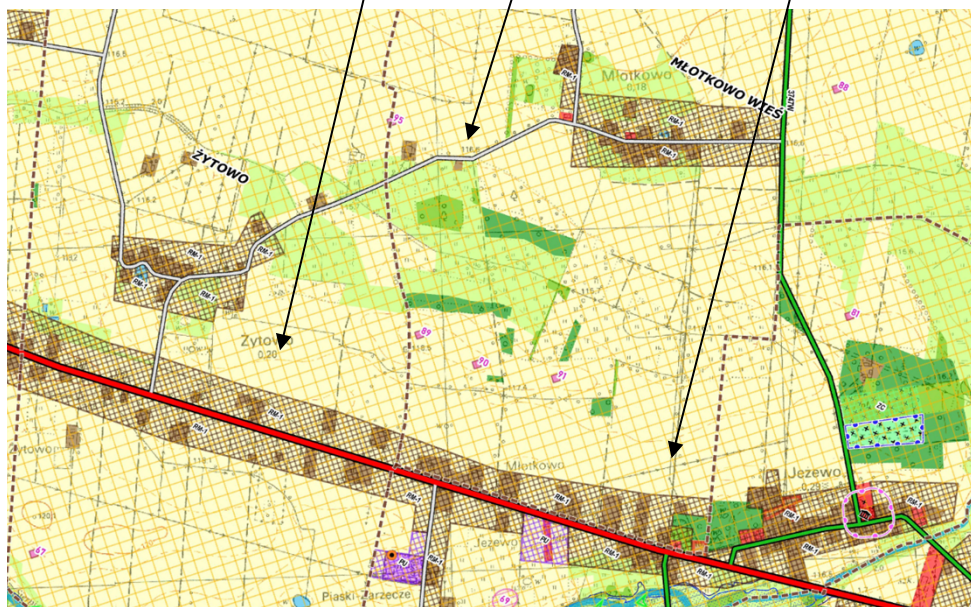


Kierunki

obręby: Żytowo i Młotkowo Wieś



Uwarunkowania

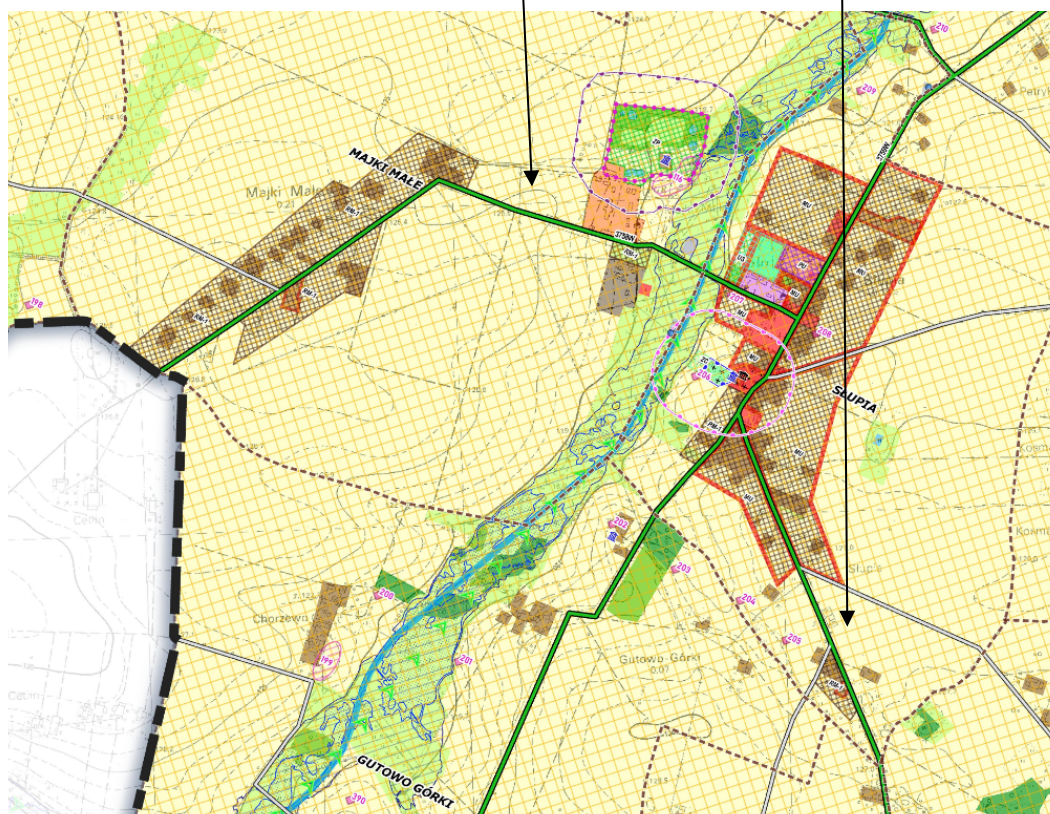


Kierunki

obręb Majki Małe i Słupia:

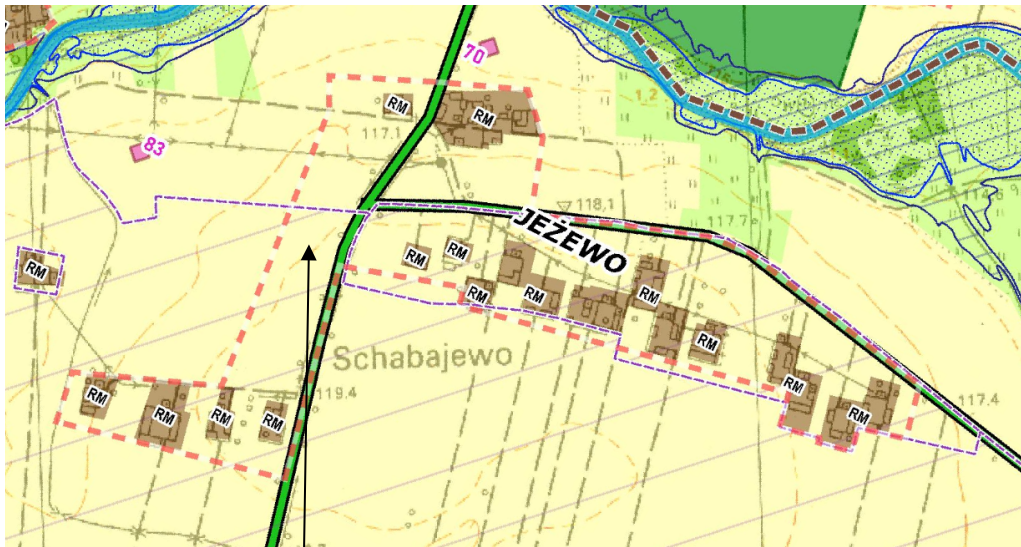


Uwarunkowania

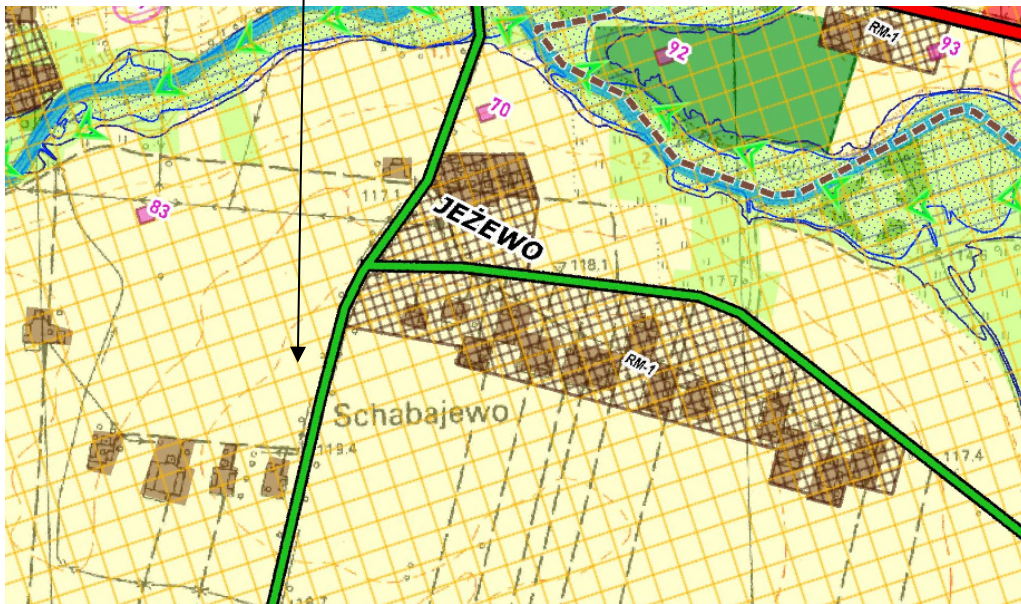


Kierunki

obręb Jeżewo:



Uwarunkowania



Kierunki

Jeżeli zatem w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej znajdują się m.in. powierzchnie obszarów rolniczych, łąk, pastwisk i terenów podmokłych, obszary zieleni nieurządzonej, obszary lasów i wód powierzchniowych, w ogóle nie zabudowanych, a nadto z dala od istniejącej zabudowy, to tym samym zaliczenie ich do zwartej struktury służy co najwyżej celowemu ominięciu przepisów ustawy o p.z.p., które umożliwiają – poza wynikami bilansu – wyznaczenie w ich granicach nowych obszarów funkcjonalnych z przeznaczeniem pod zabudowę.

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 u.p.z.p., jest faktyczne wykazanie potrzeby zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę lub nowego zapotrzebowania pod tereny

inwestycyjne. Do powyższego niezbędne jednak jest oszacowanie chłonności faktycznych obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, a więc w odniesieniu do wyodrębnionych przestrzennie obszarów zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkanego przez ludzi, a także w odniesieniu do ustaleń obowiązujących planów miejscowych, w związku z możliwością realizowania na tych obszarach nowej zabudowy, które nie może przekraczać maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę.

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 II SA/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).

W świetle obowiązujących przepisów, a także w stanowiska judykatury, nie jest zatem możliwe zaliczenie do obszarów zurbanizowanych pojedynczej zabudowy, czy też obszarów, na których ta zabudowa w ogóle nie występuje. Nie sposób zatem uznać, że obszary rolne, łąk, pastwisk, obszary podmokłe, obszary zieleni nieurządzonej, obszary lasów i śródlądowych wód powierzchniowych, które zaliczono do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, spełniają te kryteria.

Ponadto ww. obszary nie zostały włączone do obliczeń w zakresie chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p., a co za tym idzie wpływają wprost na ostateczny wynik bilansu, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p.

Tym samym zaliczenie takich obszarów do zwartej struktury służy co najwyżej celowemu ominięciu przepisów ustawy o p.z.p., które umożliwiają - poza wynikami bilansu - wyznaczenie takich terenów z przeznaczeniem pod zabudowę. Na potwierdzenie słuszności celowego działania w tym zakresie, w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, w przedstawionej powyżej grafice, zaprezentowano m.in. zestawienia:

- zdjęć satelitarnych poszczególnych obszarów gminy Zawidz, obrazujących aktualny, a więc faktyczny sposób zagospodarowania;

- fragmentów rysunku uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego, stanowiących załącznik nr 3 do uchwały, wskazujących na faktyczny sposób ich zagospodarowania wraz z delimitacją granic zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej;
- fragmentów rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiących załącznik nr 4 do uchwały, wskazujących na przyszły stopień zagospodarowania poszczególnych obszarów gminy.

Należy przy tym zauważyć, że zwarta struktura funkcjonalno-przestrzenna została wyznaczona na obszarach lasów, obszarach podmokłych, obszary zieleni nieurządzonej, zadrzewień i zakrzewień oraz wód powierzchniowych, które, co do zasady, zostały wytypowane do wyłączenia z zainwestowania, co wynika m.in. z ustaleń analizy środowiskowej, zawartych na str. 68 załącznika nr 1, jak też z ustaleń dotyczących ich przeznaczenia, zasad zagospodarowania oraz ograniczeń w zagospodarowaniu przedstawionych w zestawieniach tabelarycznych załącznika nr 2 do uchwały (str. 19, 20, 22, 32, 33). Natomiast na obszarach rolniczych, łąk, pastwisk i terenów podmokłych, zabudowa może być prowadzona w ograniczonym zakresie, jak wynika m.in. z ustaleń dotyczących ich przeznaczenia, zasad oraz ograniczeń w ich zagospodarowaniu określonych w zestawieniach tabelarycznych załącznika nr 2 (str. 20, 21, 32, 33).

Trudno tym samym zaliczyć do obszarów zurbanizowanych obszary rolnicze, obszary łąk, pastwisk, obszary podmokłe, obszary wód powierzchniowych śródlądowych, obszary zieleni nieurządzonej, zakrzewienia i zadrzewienia, obszary lasów, a także pojedynczą, a zatem rozproszoną zabudowę, której nie sposób określić mianem *zwartej zabudowy*.

Ze sporządzonego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę wynika, że w ramach maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę w podziale na funkcje zabudowy, w tekście Studium stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały pn. Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego, w podrozdziale 5.1 (str. 73 i 74) ustalono, że: *Na potrzeby bilansu terenów wyodrębniono główne funkcje zabudowy kształtujące strukturę funkcjonalno-przestrzenną miasta:*

- 1) *funkcję mieszkaniową obejmującą m.in. zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, a także mieszkaniowo-usługową, czyli mieszkaniową z towarzyszącymi usługami;*
- 2) *funkcję produkcyjno-usługową obejmującą w szczególności zabudowę produkcyjną, składy i magazyny, zabudowę usługową (w tym usługi publiczne i komercyjne, usługi sportu i rekreacji itp.) oraz zabudowę mieszaną, tj. produkcyjno-usługową.*

Grupa obejmująca funkcję mieszkaniową nie dotyczy zabudowy zagrodowej, przez którą należy rozumieć budynki mieszkalne oraz budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, jeżeli są położone na gruntach rolnych i wchodzą w skład

gospodarstwa rolnego. (...) w związku z tym tego rodzaju zabudowa może być realizowana na terenach rolnych bez konieczności wskazywania konkretnych miejsc.

Z ww. ustaleń Studium wynika, że zapotrzebowanie w zakresie funkcji mieszkaniowej wyliczono bez uwzględnienia budynków mieszkalnych wchodzących w skład zabudowy zagrodowej istniejącej w granicach gminy Zawidz, która wyznaczona została na załączniku nr 3 do uchwały pn. Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy oraz oznaczona symbolem RM, jako zabudowa w granicach istniejących obszarów funkcjonalnych. Do wyliczeń przyjęto *na potrzeby bilansu* wyłącznie główne funkcje kształtujące strukturę funkcjonalno-przestrzenną miasta, a nie gminy. Należy przy tym wskazać, że zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową wyliczono w oparciu o prognozowaną liczbę ludności gminy Zawidz w 2030 r., tj. również tej, która odnosi się do wszystkich mieszkańców gminy, a nie tylko miasta, nie precyzując, o którym mieście mowa. Brak uwzględnienia w zapotrzebowaniu obszarów zabudowy zagrodowej wpływa na wynik bilansu terenów pod nową zabudowę, co oznacza, że ustalenia Studium dotyczące maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę naruszają art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, a tym samym stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Ponadto obszary zabudowy zagrodowej nie zostały włączone do obliczeń w zakresie chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p., a co za tym idzie wpływają wprost na ostateczny wynik bilansu, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p.

W tekście studium, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej sporządzono m.in. w oparciu o ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (uchwała Nr 175/XXXIV/2014 Rady Gminy Zawidz z 18 września 2014 r., zmienionego uchwałą Nr 60/X/2015 Rady Gminy Zawidz z 30 października 2015 r.), zamiast wyłącznie w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej, o czym wprost świadczą przytoczone powyżej zapisy zawarte w podrozdziale 5.2 tekstu Studium (str. 81): *W celu obliczenia chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, przeprowadzono analizę istniejącego zagospodarowania terenów i zidentyfikowano tereny niezabudowane (na dzień sporządzenia studium), na których może powstać zabudowa, sugerując się aktualnym użytkowaniem terenów, przeznaczeniem terenów ustalonym w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (kontynuacja*

zagospodarowania terenu), a także funkcjach ustalonych w wydanych decyzjach o warunkach zabudowy lub ustaleniach obowiązującego studium. W ten sposób wskazano, jakie funkcje zabudowy możliwe są do zrealizowania na danych fragmentach terenów. Funkcje zabudowy ujęto w trzy grupy, podobnie jak w przypadku obliczania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, tj. mieszkaniową i produkcyjno-usługową.

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: [tps://orzeczenia.nsa.gov.pl/](https://orzeczenia.nsa.gov.pl/)).

Z ww. ustaleń wynika również, że chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę (innych niż obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej) oparto o obowiązujące plany miejscowe, na które powołano się również w podrozdziale 5.3 załącznika nr 1 do uchwały (str. 84), a które wymieniono na str. 11 tego załącznika.

Z treści zawartych na str. 11 załącznika nr 1 do uchwały wynika, że: *Na terenie Gminy Zawidz obowiązują 2 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (stan na sierpień 2023 r.):*

- 1) *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części obrębów Kęsice, Rekowo, Krajewice Duże, Krajewice Małe, Jeżewo, Majki Małe, Mańkowo, w gminie Zawidz – uchwała Nr 66/XI/2015 Rady Gminy Zawidz z dnia 26.11.2015 r.;*
- 2) *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części obrębów Grąbiec, Żytowo, Jeżewo, Kęsice, Makomazy, Ostrowy, Rekowo, Krajewice Małe, Krajewice Duże, Majki Małe, Słupia, Gutowo Górki, Gołocin, Chabowo Świniary, Szumanie, Mańkowo, Kosmaczewo, Kowalewo Nowe w gminie Zawidz uchwała Nr 67/XI/2015 Rady Gminy Zawidz z dnia 26.11.2015 r.*

Organ nadzoru wskazuje, że w odniesieniu do ww. planów miejscowych wydane zostały rozstrzygnięcia nadzorcze: znak: LEX-I.4131.295.2015.MO z 4 stycznia 2016 r. oraz znak LEX-I.4131.292.2015.MO z 30 grudnia 2015 r. stwierdzające nieważność ww. planów, w części wskazanej w ich petitum. Należy przy tym zauważyć, że w odniesieniu do uchwały Nr 66/XI/2015 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2430/16 z 10 stycznia 2017 r. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części nieobjętej rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego znak: LEX-I.4131.295.2015.MO z 4 stycznia 2016 r. Tym samym plan miejscowy przyjęty tą uchwałą utracił moc obowiązującą, a zatem jego ustalenia nie mogą stanowić podstawy do określenia chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej.

Tymczasem z analizy obowiązujących, wg ustaleń Studium, planów miejscowych wynika, że w ich granicach *nie występują obszary przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową i produkcyjno-usługową inne niż te, położone w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze*

funkcjonalno-przestrzennej, odstąpiono od szacowania chłonności (str. 84 załącznika nr 1 do uchwały). Powyższe oznacza, że szacowanie chłonności na podstawie nieobowiązującego planu miejscowego, narusza art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p. oraz art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p.

Stanowisko judykatury w powyższych kwestiach wyrażone 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 wykrystalizowanej, 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 wykryształizowanej, 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 m² p.u.), a nowej zabudowy usługowo - produkcyjnej (pkt 4) na powierzchni 1,2 ha (4 800 m² 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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że sporządzony bilans terenów pod nową zabudowę, narusza dyspozycję art. 10 ust. 1 pkt 7 lit d, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p. Sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę niezgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p. należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Odnosnie sporządzania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz określania parametrów i wskaźników urbanistycznych, stanowisko judykatury możemy odnaleźć m.in. w wyrokach:

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził, że: *Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., zapotrzebowanie na nową zabudowę określa się na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, wyrażając go w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. W studium nie zawarto jakichkolwiek prognoz demograficznych dotyczących gminy Łąck, co powoduje, że nie można uznać by zapotrzebowanie na nową zabudowę spełniało wymogi art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b i art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (...) Ustawodawca w art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6 u.p.z.p. nałożył obowiązek określenia potrzeb inwestycyjnych gminy, wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy, a także możliwości jej finansowania, a w art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. - obowiązek dokonania zmian projektu studium w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne przekraczają możliwości ich finansowania. Jednak w studium nie określono w sposób szczegółowy ustaleń dotyczących kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., a także w zakresie określenia obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w 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.*

Skoro zatem bilans, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany z naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p., to tym samym wpływa on bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, iż studium, w kształcie przyjętym na podstawie uchwały Nr 235/XLI/2023 Rady Gminy Zawidz z 29 września 2023 r. w sprawie: *uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków*

zagospodarowania przestrzennego Gminy Zawidz, podjęte zostało z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania i tym samym, w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p.: *Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie.* Stosownie do wymogu § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy: *1. Projekt studium powinien zawierać (...) 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.*

W ramach wytycznych dotyczących zasad określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego kierunków zmian strukturze przestrzennej i przeznaczeniu terenów, zawartych w podrozdziale 3 załącznika nr 2 do uchwały, pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, w pkt 7 na str. 24 ustalono, iż kierunki te w miejscowych planach wymagają: *7) określenia granic terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW oraz granic ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko; 8) określenia granic elektrowni wiatrowych.* W ustaleniach pkt 7 nie wyłączono z tych urządzeń elektrowni wiatrowych, o których mowa w pkt 8.

Stosownie do ustaleń dotyczących systemów infrastruktury technicznej, w tym odnoszących się do rozwoju energii odnawialnej, na str. 51 załącznika nr 2 do uchwały ustalono, że: *Na terenie Gminy Zawidz dopuszcza się lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii, w tym urządzeń o mocy przekraczającej 500 kW. Dopuszcza się dalsze użytkowanie dwóch istniejących turbin wiatrowych w miejscowości Rekowo. Przy lokalizacji nowych elektrowni wiatrowych należy uwzględnić przepisy ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.*

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustaleń studium w zakresie systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w planach tych należy m.in. określić: *5) granice terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW oraz granice ich*

stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko; 6) lokalizację nowych elektrowni wiatrowych oraz maksymalną całkowitą wysokość elektrowni wiatrowych, maksymalną średnicę wirnika wraz z łopatom i maksymalną liczbę elektrowni wiatrowych. (str. 53 załącznika nr 2 do uchwały).

W rozdziale XIX załącznika nr 2 do uchwały, na str. 62 ustalono, że: Na terenie Gminy Zawidz dopuszcza się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW. Granice obszaru rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW pokrywają się z granicą administracyjną Gminy Zawidz i zostały wskazane na załączniku graficznym nr 4.

Z załącznika nr 4 do uchwały, pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy wynika, że za pomocą przyjętego w legendzie oznaczenia graficznego, obszary na których dopuszczono lokalizację ww. urządzeń wyznaczono na całym obszarze Gminy Zawidz w jej granicach administracyjnych. Tym samym sytuowanie tych urządzeń, w tym elektrowni wiatrowych, dopuszczono na wszystkich obszarach funkcjonalnych określonych w Studium, a więc również na obszarach o funkcji mieszkaniowej i usługowej, na obszarach lasów, powierzchniowych wód śródlądowych. Oznacza to, że de facto nie określono rozmieszczenia tych urządzeń, jak też nie i wyznaczono stref ochronnych, związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów znajdujących się w zasięgu ich oddziaływania, o których mowa w przepisach odrębnych, tj. ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, oraz które winny zostać w sposób jednoznaczny rozmieszczone na rysunku studium.

Powyższe stanowi o naruszeniu dyspozycji stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p. Braki w powyższym zakresie należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W tym miejscu podkreślić należy, iż wyznaczając ww. obszary należało uwzględnić ustalenia ustawy z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 724, z późn. zm.), która m.in. w art. 4 określa minimalne odległości elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej. Tymczasem, jak wskazano powyżej, elektrownie wiatrowe lokalizować można bez zachowania ww. odległości, w tym także w obrębie terenów na których występuje zabudowa mieszkaniowa.

Z kolei stosownie do wymogów rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ustalenia dotyczące kierunków

zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne należy rozumieć *parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40.* Zdaniem organu nadzoru użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot „minimalne i maksymalne parametry” odnosi się zatem do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.).

Parametry i wskaźniki urbanistyczne, stanowiące wytyczne do sporządzanych planów miejscowych, określone zostały w zestawieniu tabelarycznym na str. 24 – 34 załącznika nr 2 do uchwały. Jednocześnie na str. 34 i 35 załącznika nr 2 do uchwały ustalono, że: *Kierunki i wskaźniki zagospodarowania i użytkowania terenów wymagają w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego:*

- 1) *ustalenia parametrów i wskaźników urbanistycznych stosownie do wytycznych studium poprzez ich uszczegółowienie, z uwzględnieniem wymagań ładu przestrzennego. Plany mogą ustalić:*
 - *wyższe parametry wysokości zabudowy;*
 - *wyższe wskaźniki powierzchni zabudowy;*
 - *niższe wskaźniki minimalnej powierzchni biologicznie czynnej;*
 - *niższe wskaźniki dotyczące minimalnej powierzchni nowowydzielanej działki,**jeżeli wynika to z istniejącego zagospodarowania terenu, wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o pozwoleniu na budowę lub obowiązującego planu miejscowego.*

Dopuszczając zmianę ustalonych w studium ww. parametrów i wskaźników urbanistycznych, nie określono jednak dopuszczalnego zakresu wartości ich zmiany, przez co zmiany te zostały określone w sposób niejednoznaczny, umożliwiając ich dowolną interpretację w sporządzanych planach miejscowych.

W konsekwencji brak określenia w jednoznaczny sposób minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych oznacza, że nie mogą one stanowić ustaleń o wiążącym charakterze dla sporządzanych na jego podstawie planów miejscowych oraz, że zostało ono podjęte z naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.

W związku z powyższym organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. organy gminy przy opracowywaniu i uchwalaniu planu miejscowego są związane ustaleniami studium. Zatem zarówno zapisy części tekstowej, jak i graficznej studium, muszą być przejrzyste i czytelne, a także jednoznaczne. Powyższe dotyczy również kierunków zagospodarowania oraz użytkowania poszczególnych obszarów funkcjonalnych w tym określonych dla nich parametrów i wskaźników urbanistycznych, które nie powinny nastroczać problemów w zakresie ich identyfikacji. Oznacza to, że ustalenia w tym zakresie, mogą być sformułowane w sposób ogólny, jednak stopień ogólności zapisów studium nie powinien pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych, a w konsekwencji przyjęte rozwiązania przestrzenne winny umożliwiać spełnienie wymogu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. poprzez dokonywanie ustaleń, w planie miejscowym, niesprzecznych z ustaleniami studium.

Tymczasem tekst studium zawiera nieprecyzyjne niejednoznaczne ustalenia we wskazanym powyżej zakresie, uniemożliwiające tym samym jednoznaczną identyfikację, co w konsekwencji uniemożliwia dokonanie oceny zgodności przyszłych ustaleń planistycznych z tak skonstruowanymi ustaleniami studium, co w konsekwencji rodzić będzie nie kończące się spory na etapie uchwalania kolejnych aktów prawa miejscowego.

Stanowisko judykatury dotyczące powyższych kwestii odnaleźć możemy m.in. w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 920/18, z którego wynika, iż: *(...) odstąpienie od określenia w uchwalonej zmianie Studium parametrów i wskaźników urbanistycznych było w rzeczywistości podyktowane nie tyle obiektywnymi okolicznościami (zwłaszcza wzmiankowaną specyfiką terenu), ile raczej subiektywnym przekonaniem o zasadności (celowości) pozostawienia organowi planistycznemu pełnej, niczym nie skrupowanej swobody w kształtowaniu parametrów zabudowy na etapie uchwalania (zmiany) m.p.z.p. Takie rozumowanie jest jednak sprzeczne z samą istotą studium. Akt ten jest bowiem formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne, i jako taki jest nie tylko aktem mającym określać założenia lokalnej polityki przestrzennej, ale także zawierać ustalenia wiążące przy sporządzaniu m.p.z.p. oraz*

elementy regulacyjne w postaci lokalnych zasad zagospodarowania. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak wyznacza nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (por. wyrok NSA z 24 października 2018 r., II OSK 3275/17, CBOSA; por. też Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 9 Nb 1 i 3, s. 88 i 89). Tym samym treść studium nie może pozostawiać całkowitej dowolności w kształtowaniu zabudowy w planie miejscowym, w szczególności wyraźnie "przenosząc" obowiązki ustalenia określonych, wymaganych parametrów lub wskaźników urbanistycznych na etap uchwalenia planu. To studium winno określić ramy przyszłej zabudowy, a plan miejscowy ma je precyzować (konkretyzować). Natomiast brak jakiejkolwiek regulacji w studium określającej kształt (wartości graniczne) zabudowy powoduje, iż to faktycznie plan miejscowy spełnia obydwie role. (...);

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2332/19, w którym stwierdził, że: *W kontekście powyższego prawidłowe jest stanowisko Wojewody, że użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot "minimalne i maksymalne parametry" odnosi się do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Natomiast w części tekstowej zmiany studium pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, str. 36-41, nie określono jakichkolwiek parametrów oraz wskaźników urbanistycznych dla dokonywanej zmiany studium. W kolejnym rozdziale oznaczonym numerem 2.1. pn. Standardy zabudowy w strefach funkcjonalnych, zawarto sformułowania w brzmieniu: "Proponuje się następujące wskaźniki zagospodarowania terenów z dopuszczeniem tolerancji +/- 20%: - tereny z dominacją zabudowy mieszkaniowej: wskaźnik intensywności zabudowy brutto 0,1-0,4, max. % zabudowy działki - 40%, max. Wysokość budynków do 9 m, minimalna powierzchnia działki 1500m²". Podzielić należy ocenę organu nadzoru, że takie parametry i wskaźniki nie są wiążące, bowiem stanowią co najwyżej propozycję do rozważania na etapie sporządzania projektu planu miejscowego. Rada Gminy Radzanowo jest zobowiązana do posługiwania się wyłącznie językiem polskim, co wynika wprost z art. 4 pkt 2 ustawy z 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. z 2018 r., poz. 931 z późn. zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ww. ustawy ochrona języka polskiego polega w szczególności na dbaniu o poprawne używanie języka i doskonaleniu sprawności językowej jego użytkowników oraz na stwarzaniu warunków do właściwego rozwoju języka jako narzędzia międzyludzkiej komunikacji, przy czym do ochrony języka polskiego są obowiązane wszystkie organy władzy publicznej oraz instytucje i organizacje uczestniczące w życiu publicznym. Organ stanowiący musi mieć zatem na względzie, że studium uwarunkowań*

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem kierowanym do szerokiego kręgu adresatów, dla których jego postanowienia powinny być zrozumiałe, niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Biorąc pod uwagę wykładnię językową lub językowo - logiczną, to stwierdzić należy, że użyty w wyżej wymienionych przypadkach wyraz proponować, zgodnie z internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego PWN (SJP), oznacza " 1. «zgłaszać projekt lub pomysł czegoś» 2. «nakłaniać kogoś do wzięcia, pożyczania, kupienia lub spożycia czegoś» 3. «wysuwać czyjąś kandydaturę» "; Słownikiem Języka Polskiego pod red. W Doroszewskiego, oznacza występować z propozycją, zgłaszać projekt, pomysł czego, jak też nakłaniać kogo do wzięcia, pożyczania, kupienia, spożycia czego". Synonimem czasownika proponować jest czasownik postulować oznaczający zgodnie z SJP "proponować coś, wysuwać coś jako postulat". Tym samym, sformułowane w zmianie studium wytyczne do sporządzanych planów miejscowych są w tej sytuacji jedynie propozycjami, postulatami i zaleceniami i nie mogą być tym samym uznane za ustalenia wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. (...) Niewątpliwie w zmianie studium nie określono minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem studium jedynie proponuje się przyjęcie wszystkich wymienionych wskaźników, zaś w przypadku minimalnej powierzchni biologicznie czynnej wartość parametru nie została w sposób precyzyjny określona w formie jednoznacznej wartości granicznej, co oznacza, że zmiana studium w tym zakresie została podjęta z naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy."

Ponadto w ramach kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów zawartych w podrozdziale 2 załącznika nr 2 do uchwały, na str. 12 ustalono, że: *Na rysunku studium, stanowiącym załącznik graficzny nr 4, granice obszarów funkcjonalnych zostały określone w sposób zgeneralizowany w odniesieniu do mapy topograficznej. Wskazane poniżej funkcje zabudowy dopuszczone w ramach poszczególnych obszarów funkcjonalnych stanowią wytyczne do sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie dopuszczalnych kategorii przeznaczeń terenów. Opracowywane miejscowe plany mogą dopuszczać inne przeznaczenia, jeśli wynikać to będzie z istniejącego zagospodarowania terenu, wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o pozwoleniu na budowę lub obowiązującego planu miejscowego. W ramach wskazanych przeznaczeń terenu dopuszcza się także realizację celów publicznych na podstawie przepisów odrębnych oraz inwestycji realizowanych na podstawie tzw. spec ustaw. Z powyższych wytycznych wynika, że w procedurze sporządzania planu miejscowego umożliwiona została zmiana przeznaczenia określonych w studium funkcji poszczególnych obszarów bez przeprowadzenia procedury zmiany studium.*

Skoro w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, to chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego i 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. 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, a zmiana przeznaczenia funkcji tych obszarów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium, sporządzoną na podstawie art. 27 ustawy o p.z.p.

Należy również wskazać, że zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, dane zawarte w materiałach planistycznych sporządzonych na potrzeby projektu studium, powinny być aktualne na dzień przekazania tego projektu do opiniowania i uzgodnienia.

Wskazane powyżej ustalenia studium dopuszczające zmianę studium bez przeprowadzenia jego zmiany, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., stanowią o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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

wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.

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

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym 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 organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń oraz sporządzenia ustaleń studium z istotnym naruszeniem prawa, szczególnie wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu. Tymczasem ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 235/XLI/2023 Rady Gminy Zawidz z 29 września 2023 r. w sprawie: *uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zawidz*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania 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/