



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 października 2023 r.

WNP-I.4131.224.2023

Rada Gminy Sarnaki

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 LXVII/367/2023 Rady Gminy Sarnaki z 20 września 2023 r. w sprawie uchwalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki*.

Uzasadnienie

Na sesji 20 września 2023 r. Rada Gminy Sarnaki podjęła uchwałę Nr LXVII/367/2023 w sprawie uchwalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki*, którą doręczono organowi nadzoru 28 września 2023 r. przy piśmie Wójta Gminy Sarnaki z 26 września 2023 r., znak: RG.0711.42.2023.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 3 ust. 1 i art. 12 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), 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 wyniku dokonanej analizy prawnej organ nadzoru skierował do Rady Gminy Sarnaki zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 9 października 2023 r., znak: WNP-I.4131.224.2023, wraz z prośbą o przekazanie stosownych dokumentów dotyczących podjętej uchwały. Odpowiedzi na ww. zawiadomienie udzielił Wójt Gminy Sarnaki w piśmie z 16 października 2023 r., znak: RG.0711.42.2023.

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. „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 skrepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy o p.z.p.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 12, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określiło, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały. W § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazano, że projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, w studium należy określić wpływ uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 tejże ustawy.

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

W przedmiotowej sprawie, uchwałą Nr XI/66/2019 „Rady Gminy w Sarnakach” z 19 czerwca 2019 r., zainicjowano proces sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych gminy Sarnaki.

Dokonując analizy uchwały Nr LXVII/367/2023 Rady Gminy Sarnaki z 27 lutego 2023 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki”, podjętej w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., organ nadzoru stwierdził, iż bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został ponownie wykonany niezgodnie z wymogami przepisów tej ustawy, co tym samym wpływa bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Sarnaki.

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 Sarnaki, 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, „Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:

1) formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7

lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

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

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

- obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa;
- obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

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

Tymczasem, dokonując analizy przedmiotowej uchwały, podjętej w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., organ nadzoru stwierdził, iż Rada Gminy Sarnaki określiła w sposób nieprawidłowy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, a także dokonała nieprawidłowego oszacowania chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę w obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr X/53/2003 Rady Gminy Sarnaki z 3 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 22 stycznia 2004 r. Nr 14, poz. 497), z uwagi na znaczące przeszacowanie średniej powierzchni działki w celu stworzenia sobie możliwości wyznaczenia NOWYCH terenów pod zabudowę w granicach administracyjnych gminy Sarnaki. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 5 pkt 1 i pkt 3 ustawy o p.z.p., które należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, w trybie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W tym przypadku, zgodnie z treścią Rozdziału 11.6. pn. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, zawartego w części tekstowej studium stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, w ramach Podrozdziału 11.6.1. pn. „Maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę” określono: „(...) Zapotrzebowanie na tereny zabudowy mieszkaniowej (...)

W celu oszacowania prognozowanej wielkości terenu przyjęto, iż minimalna powierzchnia działki dla zabudowy zagrodowej w której będą realizowane również budynki mieszkalne powinna wynosić 5000 m². Powierzchnia ta została dostosowana do nowych potrzeb wynikających z prowadzenia nowoczesnej działalności rolniczej, w tym agroturystyki a także drobnej przedsiębiorczości oraz rosnącego standardu jakości życia mieszkańców.

Przy zachowaniu istniejącego trendu w zakresie wielkości ruchu budowlanego i oddawanych do użytku 11-u rocznie nowych budynków mieszkalnych można przyjąć, że w ciągu 30 lat przybędzie 330 nowych budynków mieszkalnych o łącznej powierzchni użytkowej wynoszącej 49 500 m².

Zwiększająca się liczba budynków będzie generować potrzeby terenowe na poziomie ok. 165 ha. Maksymalne zapotrzebowanie na prognozowaną powierzchnię użytkową nowych mieszkań wylicza się dodając 30% wartości jako rezerwę na nieprzewidziane czynniki związane np. z procesem demograficznym. W ten sam sposób wylicza się maksymalną wielkość prognozowanych nowych terenów inwestycyjnych, która wynosi 214,5 ha

Tab. 33 Prognozowane zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową mieszkań i nowe tereny inwestycyjne (...)

W planie zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki na terenie zabudowy zagrodowej oznaczonej dopuszcza się także realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Ponieważ analiza ruchu budowlanego obejmowała zrealizowane budynki mieszkalne zarówno na terenach zabudowy zagrodowej jak i jednorodzinnej, zatem należy te funkcje rozdzielić przypisując im wartości odpowiednie do udziału danej funkcji występującej w planie miejscowym. W związku z powyższym w bilansie terenów przeznaczonych w perspektywie do 2050 roku do obliczeń maksymalnego zapotrzebowania terenów mieszkaniowych przyjmuje się następujące wskaźniki wyrażające się udziałem procentowym:

- dla zabudowy zagrodowej - 80% maksymalnej nowej powierzchni mieszkaniowej;
- prognozowana nowa powierzchnia użytkowa mieszkań – 51 480 m²
- prognozowana maksymalna powierzchnia nowych terenów inwestycyjnych – 171,60 ha
- dla zabudowy jednorodzinnej – 20% maksymalnej nowej powierzchni mieszkaniowej;
- prognozowana nowa powierzchnia użytkowa mieszkań – 12 870 m²
- prognozowana maksymalna powierzchnia nowych terenów inwestycyjnych – 42,90 ha

Zapotrzebowanie na tereny produkcyjne

(...) do wyliczeń w zakresie zapotrzebowania na zabudowę produkcyjną z uwzględnieniem inwestorów zewnętrznych przyjęto wskaźnik 40% prognozowanej maksymalnej powierzchni terenów zabudowy mieszkaniowej łącznie. Prognozowana nowa powierzchnia terenów produkcyjnych do roku 2050, powinna wynosić co najmniej 85,80 ha

Przyjmując wskaźnik intensywności zabudowy 0,03 należy uwzględnić wielkość powierzchni użytkowej – 25 740 m². (...)", str. 119 – 122 tekstu studium.

Również obliczona na str. 126 tekstu studium, chłonność obszarów przeznaczonych w planie miejscowym pod zabudowę dla gminy Sarnaki, w ramach Podrozdziału 11.6.3., wyrażona m. in. dla terenów zabudowy:

- zagrodowej, w ilości: 147,26 ha, jako wielkość rezerwy terenowej oraz 44 178m², jako wielkość powierzchni użytkowej;

- jednorodzinnej, w ilości: 23,10 ha, jako wielkość rezerwy terenowej oraz 6 930m², jako wielkość powierzchni użytkowej;
- letniskowej, w ilości: 108,64 ha, jako wielkość rezerwy terenowej oraz 32 592m², jako wielkość powierzchni użytkowej,

potwierdza, że na potrzeby obliczonej powyżej chłonności, przyjęto świadomie zawyżoną średnią powierzchnię działki na poziomie 5000m², przy średniej powierzchni użytkowej mieszkania wynoszącej 150 m² (vide str. 120 tekstu studium), bowiem jak wynika z wyliczeń, odpowiednio dla zabudowy:

- zagrodowej: 147,26 ha : 5000 m² x 150m² = 44 178 m²;
- jednorodzinnej: 23,10 ha : 5000 m² x 150m² = 6 930 m²;
- letniskowej: 108,64 ha : 5000 m² x 150m² = 32 592 m².

Tymczasem, w treści ustaleń § 12 obowiązującego planu miejscowego obejmującego cały obszar gminy, przyjętego uchwałą Nr X/53/2003 Rady Gminy Sarnaki z 3 grudnia 2003 r., w ramach Rozdziału III. pn. „Ogólne zasady i warunki zagospodarowania terenów według rodzajów przeznaczenia”, Podrozdziału IV. „Mieszkalnictwo”, dla terenów zabudowy:

- mieszkaniowej, zagrodowej (MR), określono: „2) Na terenach oznaczonych symbolem MR ustala się podstawowe przeznaczenie na zabudowę zagrodową oraz następujące warunki zagospodarowania: (...) b. lokalizacja nowych siedlisk rolniczych na działkach o minimalnej powierzchni 2.500m² (...) 3) Na terenach zabudowy zagrodowej dopuszcza się: a. lokalizację zabudowy jednorodzinnej na działkach o pow. minimum 800 m² jako uzupełnienie niezabudowanych enklaw lub wydzielonych z siedliska rolnego, na warunkach określonych w obszarze MN z zastrzeżeniem pkt 1 c,”;
- mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), określono: „3) Warunki podziału na działki budowlane z zachowaniem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami: a. wielkość działki budowlanej min. 800m²,”;
- letniskowej (ML), określono: „3) Warunki wydzielania działek: a. minimalna powierzchnia działki 1.500m²,”.

Powyższe oznacza, iż przyjęte w bilansie zwiększenie średniej powierzchni działki niezbędnej dla realizacji jednego budynku mieszkalnego z 800 m²/1500 m²/2500 m² do 5000 m², nie może zostać uznane za podstawę do dokonania jakichkolwiek wyliczeń dotyczących zapotrzebowania na nową zabudowę oraz chłonności obszarów przeznaczonych w planie miejscowym pod zabudowę, gdyż nie wynika z ustalonych w obowiązującym planie miejscowym danych, które wpływają na ostateczny wynik całego bilansu.

Uwzględniając łączną wielkość rezerwy terenowej dla zabudowy mieszkaniowej obliczoną jako chłonność terenów zabudowy zagrodowej, jednorodzinnej i letniskowej (147,26 ha + 23,10 ha + 108,64 ha = 279 ha), przy średniej powierzchni działki niezbędnej dla realizacji zabudowy mieszkaniowej na poziomie 2500 m², zamiast 5000 m², to oznacza faktyczną możliwość realizacji nawet 1116 budynków mieszkalnych, zamiast prognozowanej liczby 330 nowych budynków mieszkalnych, albowiem: 279 ha = 2 790 000 m² : 2500 m² = 1116, co tym samym oznacza, że faktyczna chłonność obszarów wyznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w obowiązującym planie miejscowym wynosi: 1116 x 150 m² = 167 400 m² powierzchni użytkowej, nie zaś 83 700 m².

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 4 listopada 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 1038/22, publ. CBOSA: „(...) Sąd podziela także zastrzeżenia Wojewody w zakresie prawidłowości oszacowania chłonności, która jest elementem prawidłowo sporządzonego bilansu, wskazującego na rzeczywista i faktyczna potrzebę delimitacji nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę. Wskazać trzeba, że w celu ustalenia powierzchni użytkowej zabudowy rezerw terenów wyznaczonych dla poszczególnych funkcji w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego miasta P. należy przyjąć pewne założenia co do średniej wielkości pojedynczej działki dla każdej funkcji oraz średniego wskaźnika powierzchni użytkowej zabudowy na pojedynczej działce. W szacowaniu chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę dla miasta P. przyjęto następujące założenia:

tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej z dopuszczeniem usług -średnia powierzchnia działki - 1000 m², średnia powierzchnia użytkowa zabudowy na pojedynczej działce - 250 m²);

tereny zabudowy usługowej, w tym usług publicznych - średnia powierzchnia działki -1500 m², średnia powierzchnia użytkowa zabudowy na pojedynczej działce-300 m²;

tereny zabudowy produkcyjnej, składowej i magazynowej wraz z usługami - średnia powierzchnia działki - 5000 m², średnia powierzchnia użytkowa zabudowy na pojedynczej działce -600 m²;

tereny zabudowy rekreacji indywidualnej - średnia powierzchnia działki - 500 m², średnia powierzchnia użytkowa zabudowy na pojedynczej działce -100 m²;

Jak wynika z analizy zapisów poprzednich uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Miasta P. (uchwała Nr [...] z [...] kwietnia 1997r., uchwała Nr [...] z dnia [...] października 2003r., Uchwała Nr [...] z dnia [...] grudnia 2007r., Uchwała Nr [...] z dnia [...] lutego 2011r., Uchwała Nr [...] z dnia [...] lutego 2011r.) na potrzeby oszacowania chłonności, położonych na terenie miasta P. obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, dokonano znaczącego przeszacowania średniej powierzchni działki, przyjmując, np. 1000 m² dla zabudowy

mieszkaniowej, podczas gdy w przywołanych powyżej planach miejscowych powierzchnia działki możliwej do zabudowy dla funkcji mieszkaniowej została określona na poziomie od 500 m² do 800 m². Również dla zabudowy usługowej oraz produkcyjnej, składowej i magazynowej, dokonano znaczącego przeszacowania średniej powierzchni działki, przyjmując, odpowiednio 1500 m² i 5000 m², która odbiega od powierzchni działek możliwych do zabudowy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego miasta P., przyjętych odpowiednio na poziomie 600 m²/1500 m² dla zabudowy usługowej i 1000 m² dla zabudowy produkcyjnej, składowej i magazynowej

W konsekwencji z ustaleń studium wynika, że na podstawie przeprowadzonych analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych oraz w oparciu o prognozy demograficzne i możliwości finansowe określono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy:

zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej z dopuszczeniem usług -388 440.0 m²,

zabudowy usługowej, w tym dla usług publicznych - 83 723,64 m²,

zabudowy produkcyjnej, składowej i magazynowej wraz z usługami - 35 881,56 m²,

Dla tak określonych wartości - dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej z usługami oraz terenów zabudowy usługowej, w tym usług publicznych- rezerwy terenów w obowiązujących planach miejscowych(dla miasta P.) nie będą w stanie w całości zrealizować zapotrzebowania, w związku z tym studium wskazuje, że istnieje możliwość wyznaczenia nowych obszarów pod te funkcje poza wyznaczonymi obszarami w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

W konsekwencji w studium wskazano, że 88,9 ha powierzchni miasta P. można przeznaczyć pod funkcje zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej z usługami oraz 27,1 ha pod funkcje zabudowy usługowej, w tym usług publicznych poza rezerwami terenów wyznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dla danej funkcji.

Sąd podziela stanowisko Wojewody w zakresie błędnego wyliczenie zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, skoro z jednej strony nie uwzględnia na potrzeby studium prognoz demograficznych, a z drugiej zaś strony, na potrzeby oszacowania chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę na terenie miasta P., dokonuje znaczącego przeszacowania średniej powierzchni działki dla zabudowy mieszkaniowej, a także usługowej oraz produkcyjnej, składowej i magazynowej, , co wprost wpływa na ostateczny wynik bilansu i świadczy o stworzeniu sobie możliwości wyznaczenia nowych terenów przede wszystkim pod zabudowę mieszkaniową, z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Wobec powyższego Sąd uznał, że uchwalając zaskarżone studium doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania studium (art. 10 ust. 5 pkt 1,3 i 4 lit. a) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym). Do regulacji, która daje podstawy do wyprowadzenia zasad sporządzenia studium należy regulacja wyznaczająca wartości uwzględniane w studium, w tym bilans terenów. W świetle art. 10 ust. 5–7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to właśnie prawidłowo sporządzony bilans terenów ma dać odpowiedź na pytanie, czy istnieje potrzeba określania w studium powierzchni nowej zabudowy. W rozpoznawanej sprawie nieprawidłowe sporządzenie bilansu terenów miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści uchwalonego studium.

Skoro 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, to wpływa bezpośrednio na planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta P., w przyjętym kształcie, podjęte zostało z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania i dlatego zostało wyeliminowane z obrotu prawnego.”.

Ponadto należy wskazać, że gdyby nawet przyjąć w przedmiotowej sprawie, określone zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową na terenie gminy Sarnaki w ilości 330 nowych budynków mieszkalnych (vide Tab. 33. na str. 120 tekstu studium), przy średniej powierzchni działki niezbędnej dla realizacji tych budynków na poziomie 5000 m², zamiast 2500 m², to oznacza, że prognozowana powierzchnia nowych terenów mieszkaniowych wynosząca 214,5 ha (vide Tab. 33 na str. 120 tekstu studium), i tak nie przekracza łącznej rezerwy terenowej wynoszącej 279 ha, która została wyliczona na str. 126 tekstu studium, w ramach chłonności terenów przeznaczonych pod tę funkcję zabudowy w obowiązującym planie miejscowym.

Porównując łączną wielkość rezerwy terenowej dla zabudowy mieszkaniowej wynoszącą 279 ha, obliczoną w ramach chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod tę funkcję zabudowy, z określoną przez Radę Gminy Sarnaki prognozowaną powierzchnią nowych terenów mieszkaniowych w wysokości 214,5 ha, należy stwierdzić, że w tym przypadku, zgodnie z treścią art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p., w ogóle nie ma możliwości lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej.

Tymczasem, jak wprost wynika z treści ustaleń zawartych w Rozdziale III. pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, na str. 158 tekstu studium, stwierdzono: „(...) *Ogólnie w studium wyznacza się tereny pod nowe zagospodarowanie, które nie jest ujęte w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego o następującej wielkości:*

- *Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN – 2,85 ha*
- *Tereny zabudowy zagrodowej RM – 20,73 ha*
- *Tereny zabudowy letniskowej ML – 21,80 ha*
- *Tereny zabudowy usługowej U – 8,77 ha*
- *Tereny zabudowy produkcyjno-usługowej PU – 24,00 ha*

▪ *Tereny farm fotowoltaicznych PEF – 54,00 ha*

Wyznaczone w Studium nowe tereny inwestycyjne nie przekraczają wyniku bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. (...)”.

Również szczegółowa analiza ustaleń części graficznej studium, pn. *„Kierunki zagospodarowania przestrzennego”* stanowiącej załącznik nr 3, w zestawieniu z:

- przekazanymi przez Przewodniczącą Rady Gminy Sarnaki przy piśmie z 14 marca 2023 r., znak: RG.0711.12.2023, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 9 marca 2023 r., znak: WNP-I.4131.67.2023.JF, materiałami graficznymi zawierającymi obszary przeznaczone w planach miejscowych pod zabudowę, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p.;
 - dotychczas obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki;
 - rysunkiem przedstawiającym uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki, stanowiącym załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały,
- wykazała jednoznacznie, że na terenie gminy Sarnaki wyznaczone zostały NOWE obszary z przeznaczeniem, m.in. pod:
- *„tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej”* (MN), w miejscowości Sarnaki, które w dotychczas obowiązującym studium były przeznaczone pod *grunty orne klas V-VI* (R₂), zgodnie z uwarunkowaniami stanowią nadal grunty orne (R), a zgodnie z wypisem i wrysem z miejscowego planu, przekazanym przez Wójta Gminy Sarnaki w ww. piśmie z 14 marca 2023 r., znak: GN.6727.79.2023, jest to obszar oznaczony symbolem „RP” – *„tereny rolne bez prawa zabudowy”*;
 - *„tereny zabudowy produkcyjno-usługowej”* (PU), w miejscowości Sarnaki, które w dotychczas obowiązującym studium były przeznaczone pod *„grunty orne klas I-IV – strefa intensywnej produkcji rolniczej”* (R₁), zgodnie z uwarunkowaniami stanowią nadal grunty orne (R), a zgodnie z wypisem i wrysem z miejscowego planu, przekazanym przez Wójta Gminy Sarnaki w piśmie z 14 marca 2023 r., znak: GN.6727.79.2023, jest to obszar oznaczony symbolem „RP” – *„tereny rolne bez prawa zabudowy”*.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż bilans terenów został wykonany w sposób nieprawidłowy, co stanowi w tym przypadku o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. Powyższe jednocześnie dają podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi

na fakt, iż niedopełnienie tych wymogów stanowi w tym przypadku o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, określonych w przywołanych powyżej przepisach ustawy o p.z.p.

Należy bowiem wyraźnie podkreślić, że Rada Gminy Sarnaki winna sporządzić bilans w sposób spełniający wymogi ustawowe, i w przypadku potrzeby wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem na różne funkcje zabudowy, poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami predysponowanymi na takie cele w ramach obowiązujących planów miejscowych, winna wykazać taką potrzebę w sposób wiarygodny. Tymczasem sporządzony bilans nie spełnia powyższych wymogów.

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 uchwalodawcze 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 uchwalodawczy 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/OI 958/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: W tej dacie obowiązywały już znowelizowane przepisy u.p.z.p. w brzmieniu opisanym ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Ustawa ta nie zawiera uregulowań przejściowych co do zastosowania zmienionych, czy dodanych przepisów u.p.z.p. odnośnie do procedur uchwalania studium, czy planu miejscowego, będących już w toku, co oznacza zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016r. sygn. akt IV SA/Po 180/16 oraz WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Łd 185/16, dostępne CBOSA). Ustawa o rewitalizacji reguluje przede wszystkim kwestię stworzenia gminnych programów rewitalizacji sporządzanych dla wyznaczonych uprzednio w drodze uchwały obszaru rewitalizacji. Odrębnie, dodatkowo ustawa o rewitalizacji wprowadziła zmiany do u.p.z.p. w art. 10 ust. 1 pkt 7, ust. 2, ust. 5-7. Mianowicie na gminy nałożony został obowiązek sporządzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, w celu wyważenia interesu społecznego i publicznego, w tym realizacji wprowadzonej zasady koncentracji zabudowy w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i wykazania zapotrzebowania na nową zabudowę poza takimi jednostkami osadniczymi, a także zweryfikowania możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej. Stosownie do art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne gminy we wskazanym zakresie przekraczają możliwości finansowania, to wówczas organ wykonawczy gminy musi dokonać zmian w opracowywanym akcie w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do swoich możliwości finansowych. Podobnie jest przy ocenie zapotrzebowania na nową zabudowę ze względów demograficznych, która*

dokonywana jest według oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.;

- 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 m² pow. użytkowej zabudowy oraz maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na terenach aktywizacji gospodarczej i obsługi rolnictwa (IVU, U, RU) - 629 963 m² pow. użytkowej*

zabudowy nie przekracza sumy chłonności terenów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy, która dla terenów (Rl, MN, MU, U) wynosi 2 934 130 m² pow. użytkowej zabudowy, a dla terenów (P/U, U, RU) wynosi 1 375 439 m² pow. użytkowej zabudowy. Wobec powyższego Sąd uznał, iż zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., nowa zabudowa nie powinna być lokalizowana poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Organ gminy w piśmie z dnia 22 czerwca 2018 r. wskazał, iż w studium poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę przeznaczono tereny aktywizacji gospodarczej P/U w potencjalnej ilości : P - 4 445 460 m², U - 2 963 640 m². Burmistrz Czempinia poinformował także w piśmie z dnia 21 sierpnia 2018 r., iż w studium nie zostały wyznaczone tereny mieszkaniowo - usługowe poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Tym samym organ potwierdził, że zapisy studium są niezgodne ze sporządzonym bilansem w zw. z treścią art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p. Organ gminy w piśmie z dnia 14 grudnia 2018 r. cofnął stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, jednak Sąd postanowił odnieść się do jej treści. Mianowicie w odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wskazał, że zarzucone naruszenie nie ma istotnego charakteru, a lokalizacja terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych, jest uzasadnione m.in. specyfiką przestrzenną terenu oraz możliwościami rozwoju gminy. Organ szczegółowo opisał argumenty przemawiające za każdym z wymienionych terenów. Wskazał również, że cel nadrzędny (ład przestrzenny) został zachowany. W ocenie Sądu stanowisko organu jest błędne. Uzasadnienie co do poprawności lokalizacji terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych ma swój logiczny sens, jednak jest sprzeczne z wyraźnie sformułowanym przepisem art. 10 ust. 5 pkt 4 lit a) u.p.z.p., zgodnie z którym: "gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy (w niniejszej sprawie zapotrzebowanie nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy), w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, Opracowanie studium w sposób niezgodny ze sporządzonym bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę jest istotnym naruszeniem i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych,

które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. W niniejszej sprawie z zebranych dokumentów wprost wynika, że gdyby organ zastosował się do sporządzonego bilansu i treści art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) .u.p.z.p., to ustalenia planistyczne w studium byłyby odmienne. Wskazanie na str. 82 (część II studium, rozdział 7) studium, iż "W tym miejscu należy zaznaczyć jednak, że w przypadku terenów przeznaczonych pod aktywizację gospodarczą nie lokalizuje się ich zawsze w ramach obszarów o w pełni wykształconej strukturze przestrzennej w granicach jednostki osadniczej. Strefy takie mogą być bowiem tworzone poza obszarami osadniczymi, tam gdzie jest zapewniona dobra dostępność komunikacyjna, a prowadzona działalność nie będzie oddziaływała niekorzystnie na sąsiadujące tereny mieszkaniowe.", jest nieprawidłowe i niezgodne z art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Sąd podkreśla, że zapisy studium nie stanowią podstaw, aby uznać, że w studium można było wyznaczyć tereny aktywizacji gospodarczej poza obszarami zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę.;

- 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.

Ponadto, w tym miejscu uzasadnienia należy również wskazać, iż w Podrozdziale 11.6.2. pn. *Analiza chłonności terenów położonych w granicach jednostek osadniczych, w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej*, stwierdzono: (...) *Ponieważ miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego objęty jest cały obszar gminy Sarnaki w granicach administracyjnych, zatem odstąpiono od wyliczeń chłonności terenów dla poszczególnych jednostek osadniczych w granicach zwartego układu funkcjonalno-przestrzennego. Granice zwartej zabudowy są trudne do precyzyjnego określenia szczególnie na terenach wiejskich o ekstensywnej zabudowie. Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy w całości obejmuje także i te tereny, zatem wystarczającym dla potrzeb bilansu terenów jest policzenie chłonności terenów ogółem dla całej gminy.*

Powyższe znajduje wprost swoje odzwierciedlenie również w udzielonej przez Wójta Gminy Sarnaki odpowiedzi z 16 października 2023 r., znak: RG.0711.42.2023, w której wyjaśniono, że: (...) *w ww. Studium tereny o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej nie zostały wyodrębnione graficznie ponieważ: (...) 2. obszar gminy Sarnaki jest w całości objęty planem miejscowym, zatem zarówno tereny o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, o których mowa w 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p. z. p. jak również tereny na tzw. obrzeżach miejscowości tj. poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3, są objęte tym samym planem miejscowym; (...).* Jednocześnie sam Wójt Gminy Sarnaki potwierdził w ww. odpowiedzi, że: *3. w Studium policzono chłonność terenów wyznaczonych pod zabudowę w całym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki (w podziale na funkcje zabudowy), których wynik jest jednocześnie sumą chłonności terenów wymienionych w 10 ust. 5 pkt 2 i 3 tj. obejmuje tereny o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno- przestrzennej, jak również poza nią; 4. ponieważ dla*

wskazania możliwości powiększenia w Studium terenów nowej zabudowy, o której mowa w 10 ust. 5 pkt 4 lit a i b, bierze się pod uwagę sumę chłonności terenów obejmujących tereny o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej jak również poza nią, (...).

Powyższe oznacza, że, tylko w celu osiągnięcia możliwości powiększenia w Studium terenów nowej zabudowy, przyjęto i tak błędnie oszacowaną chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, jako sumę powierzchni użytkowej zabudowy, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p., mimo, iż faktycznie w ogóle nie dokonano oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 11 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 1459/20, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr I.8.2020 Rady Gminy Jasieniec z 30 stycznia 2020 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jasieniec”: (...) *Należy się zgodzić z Wojewodą, że w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów w przypadku, gdy chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę. (...) W konsekwencji, wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, pomimo braku takich możliwości, oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania studium. (...) W realiach rozpatrywanej sprawy, trafna jest więc konstatacja Organu nadzoru, że skoro łączna maksymalna chłonność położonych na terenie gminy obszarów przeznaczonych w miejscowych planach pod zabudowę wynosi ok. 5 836 774 m² p.u. (str. 48 - 49 załącznika nr 2 do uchwały, rozdział 17.3. pn. "Chłonność terenów w granicach obowiązujących mpzp"), a zapotrzebowanie określone zostało na poziomie 5 777 778 m², to chłonność ta przewyższa zapotrzebowanie o 58 996 m² powierzchni użytkowej. Zatem już z tego powodu, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., brak jest możliwości, wyznaczenia nowych obszarów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, usług nieuciążliwych i zabudowy zagrodowej. Trzeba też się zgodzić z Wojewodą, że przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej należy rozumieć obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych. Wobec tego do obszarów zurbanizowanych nie zalicza się rozproszonej zabudowy zagrodowej. Analiza wyznaczonych kierunków zagospodarowania przestrzennego, w tym analiza części graficznej zmiany studium świadczy zaś o wyznaczeniu nowych, powierzchniowo znaczących obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową, usługi nieuciążliwe i zabudowę zagrodową. Zgodzić*

się więc należy z Wojewodą, że na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego wyznaczono nowe obszary, w tym m. in. obszary zabudowy mieszkaniowej, usług nieuciążliwych, zabudowy zagrodowej, pomimo chłonności przekraczającej wartość szacowanego zapotrzebowania. Wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, pomimo braku takich możliwości, niewątpliwie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Podobnie jak i wyznaczenie nowych terenów pod zabudowę, pomimo braku przeprowadzenia jakiegokolwiek bilansu dla danej funkcji zabudowy, w związku z brakiem określenia dla niej zapotrzebowania. Doszło więc do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę poza ostatecznymi wynikami bilansu.

Kluczowy jednak w przedmiotowej sprawie jest fakt, iż zarówno na potrzeby oszacowania chłonności położonych na terenie gminy Sarnaki obszarów przeznaczonych w obowiązującym planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową (przyjętym uchwałą Nr X/53/2003 Rady Gminy Sarnaki z 3 grudnia 2003 r.), jak również na potrzeby określenia maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, dokonano w sposób świadomy zwiększenia *minimalnej powierzchni działki dla zabudowy zagrodowej w której będą realizowane również budynki mieszkalne, z 800 m²/1500 m²/2500 m² do 5000 m²*, podczas gdy prognozowana powierzchnia nowych terenów mieszkaniowych wynosząca 214,5 ha (vide Tab. 33 na str. 120 tekstu studium), i tak nie przekracza łącznej rezerwy terenowej wynoszącej 279 ha, która została wyliczona na str. 126 tekstu studium, w ramach chłonności terenów przeznaczonych pod tę funkcję zabudowy w obowiązującym planie miejscowym. Tym samym, przeprowadzona przez organ nadzoru analiza przywołanych powyżej zapisów wykazuje, iż Rada Gminy Sarnaki doprowadziła do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę poza ostatecznymi wynikami bilansu, co stanowi w tym przypadku o istotnym naruszeniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p., które należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, w trybie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje, że gdyby nawet pominąć niewłaściwie sporządzony bilans terenów, to i tak wynika z niego brak podstaw prawnych do wyznaczania nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę (funkcję) mieszkalną. Tymczasem, przeprowadzona przez organ nadzoru analiza studium, wykazała, że wyznaczono nowe tereny pod zabudowę poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi pod takie przeznaczenie w obowiązującym planie miejscowym, co oznacza, iż przedmiotowa uchwała Nr LXVII/367/2023 Rady Gminy Sarnaki z 20 września 2023 r. podjęta została z istotnym naruszeniem zasad jej sporządzania, i tym samym w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Należy bowiem wyraźnie podkreślić, że Rada Gminy Sarnaki winna sporządzić bilans w sposób spełniający wymogi ustawowe, i w przypadku potrzeby wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem na różne funkcje zabudowy, poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami predysponowanymi na takie cele w ramach obowiązujących planów miejscowych, winna wykazać taką potrzebę w sposób wiarygodny.

Skoro powyższego nie dokonano, to stanowi to w tym przypadku, o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. Powyższe jednocześnie daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem niedopełnienie tych wymogów stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania 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 studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowiące niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy ponownie będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej i doprowadzenia do zgodności przedmiotowego studium z wymogami przepisów ustawy o p.z.p., przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

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 studium, szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 LXVII/367/2023 Rady Gminy Sarnaki z 20 września 2023 r. w sprawie uchwalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki*, 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/