



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 03 sierpnia 2022 r.

WNP-I.4131.174.2022.JF

**Rada Gminy Kadzidło**

ul. Targowa 4

07 – 420 Kadzidło

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LII/426/2022 Rady Gminy Kadzidło z 28 czerwca 2022 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło”.

**Uzasadnienie**

Na sesji 28 czerwca 2022 r. Rada Gminy Kadzidło podjęła uchwałę Nr LII/426/2022 „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie 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 2022 r. poz. 503), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego 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 „*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 skrępowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy o p.z.p.

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

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określiło, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., mające zastosowanie w sprawie, rozporządzenie Ministra

Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały. W § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazano, że projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy,

3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, w studium należy określić wpływ uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 tejże ustawy.

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

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.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, **Rada Gminy Kadzidło winna zatem sporządzić część tekstową i graficzną spójną wewnątrznie**, uwzględniającą zasadę, iż **studium to opracowanie o charakterze kompleksowym sporządzonym w odniesieniu do całej gminy (w jej granicach administracyjnych)**.

Tymczasem, dokonując analizy przedmiotowej uchwały Nr **LII/426/2022** Rady Gminy Kadzidło z 28 czerwca 2022 r., organ nadzoru stwierdził, iż **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany niezgodnie z wymogami przepisów tej ustawy, co tym samym wpływa bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Kadzidło.**

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 przesądzania 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 przedmiotową uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło, **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) 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 obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami obecnie zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych i to tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza tak określoną chłonność. W przypadku, gdy chłonność terenów faktycznie zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.

Podstawą dokonania wszelkich wyliczeń zapotrzebowania są m.in. szczegółowe analizy i prognozy demograficzne dla danej gminy, bowiem zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p. „1. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: (...)

7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności:

- a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,
- b) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego,
- c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
- d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”.

W tym przypadku, mając na uwadze analizy dotyczące prognoz demograficznych oraz zmieniających się warunków mieszkaniowych dla gminy Kadzidło, które zawarto w części tekstowej uwarunkowań przedmiotowego studium, w ramach rozdziału zatytułowanego „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, stwierdzono, iż: „(...) Liczba mieszkań będzie przyrastać co dziesięć lat o 13,0 %, czyli w roku 2050 w gminie będzie 3753 mieszkania o powierzchni 440 602 m<sup>2</sup>. (...) Przyjmując docelową powierzchnię 117,4 m<sup>2</sup> na średnio na 1 mieszkanie w roku 2050, zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie Kadzidło wynosi 815 mieszkań o powierzchni 35 594 m<sup>2</sup>. Z uwagi na niepewność procesów rozwojowych zwiększa się wyniki obliczeń o 30%. Przy uwzględnieniu zwiększenia o 30% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę dokonano następujących obliczeń:

$(815 \text{ mieszkań} \times 30\%) + 815 \text{ mieszkań} = 1059 \text{ mieszkań}$ .

$1059 \text{ mieszkań} \times 117,4 \text{ m}^2 \text{ powierzchni użytkowej 1 mieszkania} = 124 326,6 \text{ m}^2$ ,

czyli w zaokrągleniu: 124 327 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkań. W roku 2050 zapotrzebowanie na mieszkania w gminie Kadzidło będzie wynosić 1059 mieszkań o powierzchni

użytkowej 124 327 m<sup>2</sup>. (...) ustalono, że na 1 nową działkę będzie przypadać 1 mieszkanie. Ponadto przyjęto, że średnia powierzchnia działki w gminie będzie wynosić 2500 m<sup>2</sup> (powierzchnia brutto). W związku z powyższym dokonano następujących obliczeń:

1059 mieszkań (budynków/ działek) x 2500 m<sup>2</sup> = 2 647 500 m<sup>2</sup> (264,75 ha) powierzchni brutto.

W roku 2050 w gminie Kadzidło będzie zapotrzebowanie na 2 647 500 m<sup>2</sup> (264,75 ha) powierzchni brutto, czyli powierzchni pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną.”, str. 64 – 65  
tekstu studium.

Tymczasem, jak wynika z tekstu tego samego studium, zawierającego kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło, w ramach rozdziału zatytułowanego „Wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenów”, (str. 84 tekstu studium, Tabela 52) **minimalna powierzchnia działki w m<sup>2</sup>** została określona na poziomie:

- **zaleca się: 1000 m<sup>2</sup>** , dopuszcza się **400 m<sup>2</sup>** dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej;
- **200 m<sup>2</sup>** dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej;
- **1500 m<sup>2</sup>** dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
- **1500 m<sup>2</sup>** dla zabudowy zagrodowej.

Powyższe oznacza, że **na potrzeby wyliczeń maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową na terenie gminy Kadzidło w perspektywie do 2050 r., z jednej strony dokonano znaczącego przeszacowania średniej powierzchni działki, przyjmując średnią powierzchnię działki na poziomie 2500 m<sup>2</sup>, która odbiega od powierzchni działek możliwych do zabudowy dla funkcji mieszkaniowej, określonych na poziomie od 200 m<sup>2</sup> do 1500 m<sup>2</sup>**. Z drugiej zaś strony **doszło do wewnętrznej sprzeczności części tekstowej studium w tym zakresie.**

Przyjmując bowiem, że średnia powierzchnia działki dla zabudowy mieszkaniowej w gminie Kadzidło wynosić będzie **1500 m<sup>2</sup>**, to **w roku 2050 maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową powierzchnię zabudowy mieszkaniowej wynosić powinno:**

**1059 mieszkań x 1500 m<sup>2</sup> = 1 588 500 m<sup>2</sup> (158,85 ha), nie zaś 2 647 500 m<sup>2</sup> (264,75 ha).**

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że przyjęcie średniej powierzchni działki dla zabudowy mieszkaniowej na poziomie 2500 m<sup>2</sup> (znacząco przeszacowane w stosunku do parametrów działek przyjętych w kierunkach zagospodarowania przestrzennego) oznacza, że na podstawie

danych zawartych na stronie 68 tekstu studium, wynik bilansu terenów na zabudowę mieszkaniową w skali gminy wynosi:

$$124\ 327\ \text{m}^2 - 81\ 022\ \text{m}^2 = 43\ 305\ \text{m}^2 : 117,4\ \text{m}^2 = 369\ \text{mieszkań} \times 2500\ \text{m}^2 = 922\ 500\ \text{m}^2 = \underline{92,25\ \text{ha}}.$$

Z kolei przyjmując ww. dane oraz powierzchnię 1500 m<sup>2</sup> wynik ten wynosić będzie jedynie:

$$124\ 327\ \text{m}^2 - 81\ 022\ \text{m}^2 = 43\ 305\ \text{m}^2 : 117,4\ \text{m}^2 = 369\ \text{mieszkań} \times 1500\ \text{m}^2 = 553\ 500\ \text{m}^2 = \underline{55,35\ \text{ha}}.$$

W tym miejscu organ nadzoru ponownie wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p. obowiązkiem gminy było staranne i wiarygodne oszacowanie chłonności, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 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, a także pozostałych obszarów objętych planami miejscowymi poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną.

Tymczasem z ustaleń części tekstowej studium str. 67 wynika, iż: „**Suma terenów chłonnych na obszarze całej gminy pod zabudowę mieszkaniową wynosi 244,46 ha (2 444 600m<sup>2</sup>) brutto (...)**”, **przy czym powyższa chłonność dotyczy jedynie obszarów „o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno–przestrzennej”**. Jednocześnie na potrzeby wykonanego bilansu przyjęto, iż owa chłonność oszacowana na poziomie 244,46 ha brutto stanowi jedynie 13 627 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej dla funkcji zabudowy mieszkaniowej, co przy przyjętym przez Gminę Kadzidło wskaźniku powierzchni użytkowej 1 mieszkania wynoszącej 117,4 m<sup>2</sup> oznacza, że w ramach zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej powstać może co najwyżej 116 budynków, albowiem:  $13\ 627\ \text{m}^2 : 117,4\ \text{m}^2 = 116$ .

Przy założeniu, średniej powierzchni działki pod funkcję zabudowy mieszkaniowej wynoszącej 2500 m<sup>2</sup>, chłonność brutto winna wynosić około 290 000 m<sup>2</sup>, co stanowi 29 ha, albowiem:

$$116 \times 2\ 500\ \text{m}^2 = 290\ 000\ \text{m}^2.$$

**Skoro zatem chłonność brutto, jak wskazano na str. 67 tekstu studium, oszacowano na poziomie 2 444 600 m<sup>2</sup>, zaś z faktycznie przyjętych danych do analizy ostatecznego wyniku bilansu wynika, iż powstać może co najwyżej 116 budynków mieszkalnych, każdy o powierzchni użytkowej wynoszącej 117,4 m<sup>2</sup>, to powyższe oznaczać by musiało, że 1 budynek mieszkalny w zwartej zabudowie powstawałby na powierzchni 21 074 m<sup>2</sup>, a więc na powierzchni ponad 2,1 ha.**

Organ nadzoru wskazuje, że faktycznie wyliczona chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej dla funkcji zabudowy mieszkaniowej wynosi 114 798 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, albowiem:

$$(2\,444\,600\text{ m}^2 : 2500\text{ m}^2) \times 117,4\text{ m}^2 = 114\,798\text{ m}^2.$$

Jeżeli zatem do podanej powyżej wartości dodamy chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową (poza zwartą strukturą) wynoszącą 67 395 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej (*quod vide* str. 67 tekstu studium) to prawidłowo oszacowana suma chłonności, na podstawie danych zawartych w studium winna wynieść 182 193 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej funkcji mieszkalnej, albowiem:

$$114\,798\text{ m}^2 + 67\,395\text{ m}^2 = 182\,193\text{ m}^2,$$

a to oznacza, że zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową jest mniejsze niż suma chłonności o 57 866 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, albowiem:

$$124\,327\text{ m}^2 - 182\,193\text{ m}^2 = -57\,866\text{ m}^2.$$

**Tym samym należy stwierdzić, iż bilans terenów został wykonany w sposób nieprawidłowy, zawiera błędne wyliczenia i szacunki, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p.** Powyższe jednocześnie dają podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na fakt, iż niedopełnienie tych wymogów stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, określonych w przywołanych powyżej przepisach ustawy o p.z.p.

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

Zdaniem organu nadzoru powyższe oznacza, iż przedmiotowe studium w kształcie przyjętym na podstawie uchwały Nr LII/426/2022 Rady Gminy Kadzidło z 28 czerwca 2022 r. 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.

Należy bowiem wyraźnie podkreślić, że **Rada Gminy Kadzidło winna sporządzić bilans w sposób spełniający wymogi ustawowe, zaś sam bilans winien być sporządzony w sposób wiarygodny.**

W komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod redakcją Marka Wierzbowskiego i Alicji Plucińskiej – Filipowicz (wydanie 2, Wyd. Wolters Kluwers, Warszawa 2016, str. 141) wskazuje się, że „W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zwraca się uwagę,

*iż regulacja art. 10 ust. 1 formułuje wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych (informacyjnych) studium, do części regulacyjnej studium odnosi się zaś art. 10 ust. 2. Jednakże zarówno wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych, jak i regulacyjnych należy interpretować nie tylko językowo, lecz także celowościowo, mając na uwadze cel, któremu służy studium. Celem tym jest zaś określenie polityki przestrzennej gminy (por. wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2009 r. II OSK 856/09, LEX nr 552886).”.*

**Organ nadzoru wskazuje, że niewłaściwe sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod nową zabudowę należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowiące niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.**

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, z którego wynika, iż: „(...) **Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium**, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1608/17). W konsekwencji wskazuje się, że **brak oparcia treści studium w prawidłowo sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznany za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.** (zob. wyrok NSA z 27 listopada 2018 r., II OSK 2916/16).”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W części regulującej studium, o której mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. określanie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów oraz określenie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę

oraz terenów wyłączonych z zabudowy **musi uwzględniać bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę**”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że „***Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: "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.***”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2418/19, w którym Sąd stwierdził, że: „***Oznacza to, że na organie gminy sporządzającym studium (zmianę studium) ciąży bezwzględny obowiązek, by wszelkie dane związane z poszczególnymi składnikami wyliczeń służącymi ustaleniu takich wartości jak m.in.: chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, czy zapotrzebowanie gminy na nową zabudowę były w pełni prawidłowe i odzwierciedlały stan faktyczny, a także by wyliczenia z ich uwzględnieniem zostały przeprowadzone poprawnie, tj. zgodnie z wszelkimi regułami matematycznymi. Tylko bowiem w takiej sytuacji***”;

możliwe jest ustalenie w zgodzie ze stanem rzeczywistym niezbędnych wartości pozwalających na udzielenie odpowiedzi, czy z perspektywy art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p. możliwe jest przeznaczenie w studium (zmianie studium) kolejnych terenów pod zabudowę. Każde zatem naruszenie w powyższym zakresie, które prowadzi do uzyskania wyników nieodzwierciedlających rzeczywistego stanu, a w konsekwencji skutkuje zastosowaniem nieadekwatnej normy prawnej, musi być traktowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, iż skoro ustawodawca nałożył na organy uchwałodawcze gminy obowiązek sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a nadto określił szczegółowo metodykę przeprowadzenia stosownych wyliczeń, to celem tego było zapewnienie, aby na skutek podjętych przez organ uchwałodawczy czynności powstało spójne i zgodne z rzeczywistymi uwarunkowaniami demograficznymi i ekonomicznymi opracowanie, na podstawie którego będzie można jednoznacznie ocenić możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę. Zestawienie tylko przytoczonych przez Wojewodę Mazowieckiego uchybień, których ponowne powielanie w tym miejscu jest zbędne, a których wystąpienie Sąd potwierdził w toku samodzielnej analizy zaskarżonej uchwały, nie pozostawia wątpliwości, że bilans sporządzony na potrzeby zmiany Studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów nie spełnia wymagań, jakie względem tego opracowania formułuje ustawodawca. Stwierdzone w nim liczne błędy rachunkowe, prowadzą bowiem do zasadniczych przekłamań co do oceny wielu aspektów wpływających na potencjalną możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę, przy czym przede wszystkim prowadzą do błędnego wniosku, iż takie przeznaczenie jest uzasadnione, choć prawidłowo sporządzone wyliczenia wiodą do zgoła przeciwnego wniosku. Tak sporządzonego bilansu nie daje się zatem pogodzić z ustawowymi wymaganiami dotyczącymi zasad jego sporządzania. **W rezultacie więc sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p., skutkuje wadliwością treści opracowywanego studium (jego zmiany), wyrażającą się albo w błędnym przeznaczeniu (mimo braku obiektywnej potrzeby), albo w nieprzeznaczeniu (pomimo istnienia ku temu stosownych potrzeb), określonych terenów pod nową zabudowę. Okoliczność ta musi być więc uznana za istotne naruszenie zasad sporządzania studium (zmiany studium) i stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.**”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/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.**”;*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 lutego 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 1051/16, w którym z kolei Sąd stwierdził, że: „*Z zestawienia cytowanych przepisów dostatecznie jasno wynika, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź*



to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy.

**W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium (odpowiednio: zmiany studium) na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU.**”;

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

określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. **W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU** (por. wyroki WSA w Poznaniu z 23.02.2017 i 30.03.2017, sygn. akt IV SA/Po 1051/16, IV SA/Po 956/16, dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1156/18, w którym Sąd, iż: „Przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumieć bowiem należy obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia). Biorąc pod uwagę powyższe nie sposób uznać, że wszystkie tereny, na których w studium dopuszczono zabudowę spełniają te kryteria. Sąd wskazuje, że w niniejszej sprawie bilans terenów został sporządzony w logiczny i racjonalny sposób, lecz sprzecznie z obowiązującym prawem. Wojewoda Wielkopolski oraz organ nie kwestionują poprawności jego sporządzenia. Z akt sprawy wynika, że ustalenia studium są niezgodne z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p. W sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę, który stanowi część treści studium, wyznaczono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, określono chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę oraz dokonano porównania wyznaczonych wartości. Jak wynika ze wskazanego porównania (str. 83, część II studium, rozdział 7), wyznaczone maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniowo - usługową (kl,MN,MU,U) - 660 295 m<sup>2</sup> pow. użytkowej zabudowy oraz maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na terenach aktywizacji gospodarczej i obsługi rolnictwa (IVU,U,RU) - 629 963 m<sup>2</sup> pow. użytkowej zabudowy nie przekracza sumy chłonności terenów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy, która dla terenów (RI, MN, MU, U) wynosi 2 934 130 m<sup>2</sup> pow. użytkowej zabudowy, a dla terenów

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

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda zasadnie wskazał, że podejmując uchwałę w sprawie Zmiany Studium **należało uwzględnić uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju Gminy, uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.** W studium – w myśl art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p. – uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Z kolei z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. wynika, że dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w określonej kolejności porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 tej normy, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3 tej normy, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1: nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3. W celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności: - obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; - obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Zgodnie ze wskazaniem organu

nadzoru, z zamieszczonego w części tekstowej bilansu wynika, że brak jest możliwości lokalizacji nowej zabudowy: mieszkaniowej, usługowej w zakresie usług podstawowych realizowanych

na terenach zabudowy mieszkaniowo - usługowej, a także wyznaczania nowych terenów produkcyjno - usługowych. Tymczasem **wbrew bilansowi faktycznie dokonano delimitacji nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową i zabudowę produkcyjno-usługową.** Świadczy to o słuszności naruszenia ustaleniami Zmiany Studium art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. szczegółowo wykazanego przez Wojewodę na str. 15-19 rozstrzygnięcia nadzorczego. **W tej materii też organ nadzoru podkreślił, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Słupno było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, w tym udokumentowanie faktycznych potrzeb do delimitacji nowych obszarów.**”;

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

**W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru ponownie podkreśla, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczenia nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Kadzidło było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, w szczególności dotyczących sporządzenia bilansu, który winien wykazać w sposób wiarygodny faktyczną potrzebę do delimitacji nowych obszarów. Dopiero wykonane w sposób spełniający warunki ustawowe: bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, określenie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę oraz **prawidłowe oszacowanie chłonności,** wraz z jednoznacznym określeniem możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej służących realizacji zadań własnych gminy, stanowić może podstawę do prawidłowego, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy (vide art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.).**

Tymczasem należy dodać, że zgodnie z wyjaśnieniami samego Wójta Gminy Kadzidło zawartymi w piśmie z 22 lipca 2022 r., znak: GG.6720.4.2022, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 20 lipca 2022 r., znak: WNP-I.4131.174.2022.JF, wynika, iż: „(...) W delimitacji chłonności „o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej” w obrębie Kadzidło uwzględniono również ponad 150 wniosków złożonych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wnioski dotyczyły głównie zmiany przeznaczenia z funkcji rolnej na mieszkaniową. Ponadto złożono wnioski o zmianę przeznaczenia funkcji rolnej na usługową lub produkcyjną. (...)”.

Powyższe oznacza, iż do obszarów zwartej zabudowy zaliczono znaczne powierzchnie gruntów, które dopiero w przyszłości, m.in. na podstawie sporządzanego obecnie projektu planu miejscowego (po wcześniejszym uchwaleniu studium) podlegać mogą nowej zabudowie, co w konsekwencji sugeruje większe ich zagęszczenie, niż wynika to z faktycznej zabudowy i znajduje również swoje jednoznaczne potwierdzenie w rozdziale zatytułowanym „Potrzeby i możliwości rozwoju gminy”, w którym stwierdzono, iż: „(...) Do gminy napłynęło ponad 153 wnioski do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kadzidło oraz 6 wniosków do projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Kadzidło. Wnioski do planu miejscowego w miejscowości Kadzidło dotyczyły głównie lokalizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. 6 wniosków zgłoszonych do Studium dotyczyło lokalizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług w miejscowościach: Brzozówka, Chudek i Dylewo (3 wnioski). Pozostałe 3 wnioski dotyczyły fotowoltaiki. Tak duże zainteresowanie inwestorów świadczy o znacznej potrzebie rozwoju wsi Kadzidło.” (quod vide str. 60 tekstu studium).

W tym miejscu uzasadnienia należy podkreślić, iż przez obszary o w pełni wykształconej zwartej 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/Po1132/18

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).



Jednocześnie w e - piśmie Wójta Gminy Kadzidło z 22 lipca 2022 r. stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, w ramach załącznika nr 6 (nazwa pliku: [wyjasnienie\\_do\\_bilansu\\_postepowanie\\_nadzorcze\\_21.07.2022.pdf](#)), zatytułowanym „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło Chłonność obszarów „o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej” oraz chłonności obszarów przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych – metodyka*” (str. 6) wyjaśniono, m.in. że „*W dalszym toku opracowania przyjęto, że przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (zwarta zabudowa) rozumieć 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).*”.

Ponadto na str. 1 ww. załącznika do pisma stwierdzono, że: „*Sformułowanie „określanie chłonności obszarów istniejącej zabudowy” rozumie się jako równoznaczne z brzmieniem art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym jest mowa o chłonności „położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej”. Ww. pojęcie można rozumieć w rozmaity sposób. Na potrzeby niniejszego studium wstępnie przyjęto, że „obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej” mogą być istniejące, większe zgrupowania zwartej zabudowy, z wyłączeniem zabudowy rozproszonej.*”.

Z powyższych wyjaśnień wynika, że na potrzeby sporządzanego studium Gminy Kadzidło przyjęto, że **obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej to obszary zwartej zabudowy, a więc obszary większego zgrupowania istniejącej zwartej zabudowy, z wyłączeniem zabudowy rozproszonej**, 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. Oznacza, to że Gmina Kadzidło, na potrzeby sporządzanego studium, przyjęła definicję zgodną ze stanowiskiem judykatury.

**Biorąc pod uwagę powyższe stanowisko, nie jest możliwe zaliczenie do obszarów zurbanizowanych pojedynczej, rozproszonej zabudowy zagrodowej, terenów rolniczych, czy tym bardziej gruntów leśnych, które wymagają dodatkowo sporządzenia planu i uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.**

Tymczasem na rysunku 10 stanowiącym załącznik nr 1 i 2 do pisma Wójta Gminy Kadzidło z 22 lipca 2022 r. wbrew przyjętej metodologii wyodrębniono osobno:

-  obszar zwartej zabudowy
-  obszar o pełni wykształconej strukturze funkcjonalno–przestrzennej

co oznacza, iż wbrew przyjętej metodologii obszar zwartej zabudowy i obszar o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej **to dwa różne obszary.**





Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca w ramach przepisu art. 10 ust. 5 pkt 2, w związku z art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. posługuje się pojęciem „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”. **Zwarta zabudowa nie może zatem dotyczyć obszarów na których brak jakiegokolwiek zabudowy, bądź też zabudowa ta występuje w znacznym rozproszeniu.**

Ponadto zgodnie z:

- internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego „zwarty” oznacza: „1. złożony ze znajdujący się blisko siebie osób, elementów, przedmiotów; ścisły, zbity, gęsty; 2. jednolity pod względem budowy, składu, ukształtowania;”;
- internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego PWN (SJP) „zwarty” oznacza: 1. «złożony z osób, elementów, przedmiotów znajdujących się bardzo blisko siebie» 2. «składający się z elementów bardzo dobrze pasujących do siebie»;
- Słownikiem Języka Polskiego pod red. W Doroszewskiego, zwarty oznacza: „«złożony z elementów ustawionych, umieszczonych gęsto jeden obok drugiego; ścisły zbity, skupiony, gęsty»”, jak też „«jednolity pod względem ukształtowania, budowy, składu, kompozycji, nie wykazujący zróżnicowania, nie rozczłonkowany»”.

Pojęcie **zwartości**, w kontekście struktury funkcjonalno – przestrzennej, związane jest zatem ze strukturą, **która wykrystalizowała się w stanie istniejącym. Powyższe oznacza, że zwarta struktura funkcjonalno – przestrzenna związana jest z już istniejącą zabudową, która daje się w sposób jednoznaczny wyróżnić, a tym samym wyodrębnić, z danej przestrzeni. Co więcej struktura ta winna być już ukształtowania, a więc zdefiniowana co to typu i rodzaju danej funkcji zabudowy.**

W odniesieniu do konkretnej przestrzeni winna być zatem możliwość jednoznacznego wyodrębnienia obszarów istniejącej zabudowy, a także ich zdefiniowania i określenia pod kątem pełnionej funkcji - dla przykładu z obszarów istniejącej zabudowy winna być możliwość fizycznego wyodrębnienia w danej strukturze m.in. funkcji: mieszkaniowej, usługowej, przemysłowej itd.

Warunkiem podstawowym dla delimitacji obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej winna być zatem już istniejąca zabudowa. Co więcej, w przepisie

art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p. ustawodawca zdecydował się na wzmocnienie roli zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej poprzez użycie dodatkowo sformułowania „**o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej**”. **Wykształcona struktura oznacza zatem już istniejącą strukturę (już istniejącą zabudowę), nie zaś strukturę, która dopiero, w wyniku nowych przesądzeń planistycznych, będzie się kształtować.** Co więcej struktura ta ma być **już w pełni wykształcona, co dodatkowo oznacza, iż stanowić ma ona już zamkniętą całość,** w ramach której jedynie sporadycznie (incydentalnie) mogą pojawiać się tzw. luki w zabudowie, na których można realizować tzw. *zabudowę plombową*. Zabudowa ta ma zatem wypełnić już istniejącą całość.

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

Ponadto z przepisu tego wynika, że w pełni wykształcona zwarta struktura funkcjonalno-przestrzenna winna być rozpatrywana (delimitowana) w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443). Tymczasem z przepisu tego wynika wprost, że jednostką osadniczą jest „*wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkały przez ludzi*”. Faktem notoryjnym jest, że obszar zamieszkały przez ludzi, musi posiadać istniejącą zabudowę.

Pojęcie *zwartej zabudowy* oraz *obszaru zwartej zabudowy* zdefiniowane zostało także na potrzeby ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, z późn. zm.), w ramach art. 4 pkt 29 i 30, zgodnie z którymi przez:

- *zwartą zabudowę, należy rozumieć zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m;*
- *obszar zwartej zabudowy należy rozumieć obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę*

*lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m,*

**przy czym nawet w tym przypadku mowa jest o istniejących, nie zaś projektowanych budynkach.**

W tej sytuacji wszelkie powody do wyznaczania obszaru zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej na obszarach bez zabudowy, bądź z rozproszoną zabudową uznać należy, za ewidentną próbę ominięcia wyników bilansu dla potrzeb wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę.

Należy przy tym ponownie wskazać na przepis art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. a i b ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: (...) 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach*

*jednostki*

*osadniczej*

*w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1443), w szczególności **poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a;** przy czym w pierwszej kolejności na obszarach*

*w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.”.*

Powyższe oznacza, iż obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, mają stanowić kryterium przy wyznaczaniu obszarów, dla jak to ujęto w art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. b ustawy o p.z.p. (*in fine*) „adekwatne dla nowej, planowanej zabudowy.”, **a więc poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w ramach bilansu terenów, w sytuacji spełnienia warunku, o którym mowa w art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. b ustawy o p.z.p.** Tymczasem w przedmiotowej sprawie taka przesłanka nie została spełniona.

Przyjęty przez Gminę Kadzidło schemat działania w celu ominięcia wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oznacza, że w zasadzie w dowolnym miejscu w Polsce można wyznaczyć nowe tereny pod zabudowę poza ostatecznym wynikiem bilansu. W celu ominięcia tych przepisów wystarczy zatem wyznaczyć dany obszar, najlepiej w ramach odrębnej od studium analizy, uznając go za obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej.

W tej sytuacji doszło do istotnego naruszenia art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 5 pkt 2 i pkt 4, art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 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.

Ustawodawca na potrzeby sporządzanego bilansu terenów posługuje się pojęciem *obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej*. Tymczasem pomimo tego, że w cytowanych powyżej wyjaśnieniach *obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej uznane zostały za obszar zwartej zabudowy, to w części graficznej są to dwa różne obszary*. Także w tym zakresie bilans terenów nie spełnia żadnych wymogów wynikających z przywołanych powyżej przepisów.

Omawianym działaniem doprowadzono do sytuacji, w której w granicach obszaru o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, w kierunkach rozwoju dokonano delimitacji obszarów funkcjonalnych określonych jako tereny rolnicze, czy lasów.

Jeżeli zatem część terenów zaliczonych do obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej nie spełnia warunków, które umożliwiały zaliczenie tych terenów do obszarów zurbanizowanych, tym samym nie powinna m.in. obszarów lasów, czy terenów rolniczych,

a także innych obszarów funkcjonalnych, na których zabudowa ta nie występuje, zaliczać do obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

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.

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”: „(...) W celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę dokonuje się 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 w ten sposób wartości chłonności i zapotrzebowania, może pozwolić na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych, i tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza w ten sposób określoną chłonność. **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.** Podstawę dokonania wszelkich wyliczeń zapotrzebowania stanowią natomiast m. in. szczegółowe analizy i prognozy demograficzne opracowane dla danej gminy. Bilanse, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 oraz art. 10 ust. 5-7 u.p.z.p. winny stanowić integralną część uwarunkowań. Natomiast ostateczny wynik bilansu w związku z przepisem art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., powinien być dopiero podstawą do wyznaczenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy. (...) **W konsekwencji, wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, pomimo braku takich możliwości, oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Podobnie rzecz się ma z wyznaczeniem nowych terenów pod zabudowę, pomimo braku przeprowadzenia jakiegokolwiek bilansu dla danej funkcji zabudowy, w związku z brakiem określenia dla nich zapotrzebowania. Takie działanie w rozpatrywanej sprawie doprowadziło do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, poza ostatecznymi wynikami bilansu. (...) 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. (...)**”.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Gminy Kadzidło jest jednoznaczne **dokonanie oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, opartej na faktycznej chłonności wynikającej z istniejącego i aktualnego zagospodarowania gminy,** oraz chłonności wynikającej z ustaleń **obowiązujących planów miejscowych, w podziale na poszczególne funkcje zabudowy, nie zaś dokonywanie oceny chłonności zgodnie z projektem planu miejscowego lub projektem studium, czyli na podstawie planowanych dopiero w przyszłości obszarów zwartej zabudowy na terenie gminy Kadzidło, a także na podstawie bliżej nie określonych kryteriów zaliczających znaczne obszary rolne i leśne do zwartej, istniejącej (w pełni wykształconej) struktury funkcjonalno-przestrzennej.**

Powyższe wprost wpływa na ostateczny bilans terenów zawarty w rozdziale zatytułowanym „**Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę**”, str. 60 – 69 tekstu studium, w podsumowaniu którego stwierdzono, iż: „(...) **Z uwagi na duże zapotrzebowanie na nową zabudowę we wsi Kadzidło**

**w postaci licznych złożonych wniosków do planu miejscowego dotyczących lokalizowania nowej zabudowy, a także w związku ze znacznym przyrostem ludności w szczególności we wsi Kadzidło oraz mając na względzie intensywny rozwój społeczno-gospodarczy, przewiduje się lokalizację rozwój nowej zabudowy głównie we wsi Kadzidło. (...) Znaczny wzrost liczby mieszkańców, w szczególności we wsi Kadzidło wymaga odpowiedniego zabezpieczenia terenów pod budownictwo mieszkaniowe oraz zarezerwowania odpowiedniego zaplecza usługowego.**”.

W tym miejscu uzasadnienia ponownie wskazać należy, że jedynie w przypadku gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę 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 ww. obszarami, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu. Innymi słowy, w przypadku, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a także na obszarach przeznaczonych w **obowiązujących** planach miejscowych pod zabudowę, poza taką strukturą.

Niemniej jednak podstawą wszelkich wyliczeń, a następnie działań w tym zakresie, jest obowiązek prawidłowego wyznaczenia **obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej**. Niewłaściwe jego wyznaczenie wpływa na wynik bilansu, a tym samym na **ustalone kierunki zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.**

Tymczasem, jak wynika z części tekstowej studium zawierającej kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, w ramach rozdziału zatytułowanego „**Strefy polityki przestrzennej**”, str. 74 – 84 tekstu studium, zawarto ustalenia dopuszczające de facto lokalizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w granicach wszystkich stref oznaczonych w Tabeli 51., jako:

- A – strefa rozwoju wielofunkcyjnego, obręb Kadzidło, dla której określono: „(...) **dominująca funkcja terenów** zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca i bliźniacza, zabudowa zagrodowa, zabudowa usługowa (...)”, str. 78 tekstu studium;
- B1, B2 – strefa rozwoju rolnictwa i związanego z nim osadnictwa, dla której określono: „(...) **funkcje uzupełniające terenów** zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, usługi nieuciążliwe, fotowoltaika, tereny leśne (...)”, str. 79 tekstu studium;
- C – strefa leśna, dla której określono: „(...) **funkcje uzupełniające terenów osadnictwo – zabudowa zagrodowa i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, rolnictwo, usługi nieuciążliwe (...)**”, str. 80 tekstu studium;;
- D1, D2 – strefa rozwoju wielofunkcyjnego, dla której określono: „(...) **dominująca funkcja terenów: osadnictwo** (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa zagrodowa), eksploatacja kopalni, funkcje związane z obsługą drogi krajowej nr 53 (usługi, produkcja, przemysł, składy i magazyny), rolnictwo (...)”, str. 81 tekstu studium;
- E – strefa rolniczo-leśna, dla której określono: „(...) **dominująca funkcja terenów: tereny leśne, rolnictwo, osadnictwo – zabudowa zagrodowa i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca (...)**”, str. 82 tekstu studium;
- F – strefa leśna ochrony przyrodniczej i eksploatacji złóż kopalni, dla której określono: „(...) **funkcje uzupełniające terenów osadnictwo – zabudowa zagrodowa i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, rolnictwo (...)**”, str. 82 tekstu studium;
- G – strefa rozwoju osadnictwa i ochrony przyrodniczej, dla której określono: „(...) **dominująca funkcja terenów: osadnictwo** (zabudowa zagrodowa i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna

*wolnostojąca), rolnictwo, infrastruktura techniczna – sieci przesyłowe elektroenergetyczne wysokiego napięcia (...)*”, str. 83 tekstu studium.

Dodatkowo, w przedmiotowej sprawie należy również zwrócić uwagę na fakt, iż **Rada Gminy Kadzidło dokonała błędnej identyfikacji załączników do przedmiotowej uchwały**, bowiem z jednej strony **treść ustaleń zawartych w § 1 ust. 2 pkt 3** tej uchwały, w brzmieniu: „2. Załącznikami do niniejszej uchwały są: (...) 3) rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag, stanowiące **załącznik nr 3.**”, nie znajduje odzwierciedlenia na załączniku zatytułowanym: „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło synteza wraz z uzasadnieniem*”, który został opisany jako *Załącznik nr 3* do uchwały. Z drugiej zaś strony, istnieje **załącznik nr 7** zatytułowany: „*Wykaz uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu w dniach 12.04.2022 – 04.05.2022 projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło*”, który nie został wymieniony w treści tego samego **§ 1 ust. 2** uchwały.

W kontekście powyższych naruszeń 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 konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

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 nieściśłość 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.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

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

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje**

do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym 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).”*

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały

Nr LII/426/2022 Rady Gminy Kadzidło z 28 czerwca 2022 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło”, 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.

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/