



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 03 sierpnia 2022 r.

WNP-I.4131.168.2022.MW1

Rada Gminy Dębe Wielkie

ul. Strażacka 3

05 – 311 Dębe Wielkie

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 SR.XLI.0007.390.2022 Rady Gminy Dębe Wielkie z 23 czerwca 2022 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębe Wielkie”.

Uzasadnienie

Na sesji 23 czerwca 2022 r. Rada Gminy Dębe Wielkie podjęła uchwałę Nr SR.XLI.0007.390.2022 „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębe Wielkie”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 i art. 27 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.”.

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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji 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, że 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.

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

o których mowa w art. 10 ust. 2 tejże ustawy.

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

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**.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie studium. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany studium i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a następnie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Rada gminy może w toku sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w miarę potrzeby dokonywać zmian co do obszaru objętego zmianą studium. Jedyne ograniczenie, w tym zakresie, określone zostało w art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p., które stanowi, iż „*Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy*”.

Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana studium następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania studium (art. 9 – 13 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006, str. 238-239*). Niewątpliwie charakter studium jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami (pod: T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.*). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. **Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji,**

a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1, 2, 2a i 3a ustawy o p.z.p. Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany studium węższy od granic administracyjnych gminy. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany studium może również uściślić zakres przedmiotowy zmiany studium. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany studium wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuacje, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

W związku z powyższym wskazać należy, że dokonując zmiany studium, organ uchwałodawczy, w sposób szczególny związany był przepisem: § 4, 6 i 7, w związku z § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy: *[§ 8.1. Przepisy niniejszego rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą. 2. Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. 3. Ujednolicona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy].*

Niemniej jednak, możliwość dokonywania zmian w obowiązującym studium, w zawężonym, ściśle określonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zakresie, nie zwalnia organów gminy od przestrzegania art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowiącego, że 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, a także § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, dotyczący zawartości projektu studium.

Mając na uwadze powyższe oraz dodatkowo treść § 8 ust. 1 – 3 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym przepisy rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą, a projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wyklada się do publicznego wglądu w formie ujednoczonego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany, przy czym ujednoczona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy, to stwierdzić należy, iż zmiana studium winna obejmować obligatoryjnie załączniki obrazujące zmiany w tekście studium w postaci ujednoczonej formy tekstu studium i zmiany rysunku studium w ujednoczonej formie rysunku tego zmienionego aktu, wraz z wyróżnioną zmianą, a także rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż poprzez uchwalenie **studium**, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „W **studium** określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d: a) **kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów**, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, b) **kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów**, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;”.

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, **ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów**, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać **wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego** (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące **kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów**, powinny w szczególności określać **minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne**, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury

oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać **wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych** (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Rada Gminy Dębe Wielkie podejmując 29 grudnia 2019 r. uchwałę Nr SR.IX.0007.95.2019, zainicjowała proces sporządzania kolejnej zmiany obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dębe Wielkie.

W takiej sytuacji należy zauważyć, iż zgodnie z 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.***”.

Przystępując do sporządzania zmiany dla części obszaru gminy niezbędne jest zatem uaktualnienie wszelkich niezbędnych treści związanych z dokonywaną zmianą, przy czym powyższe dotyczy zarówno części tekstowej, jak i graficznej. Zmiana studium winna również spełniać wszelkie wymagania wynikające z obowiązujących, w dacie podjęcia uchwały w sprawie zmiany studium, przepisów.

Prawidłowe, z punktu widzenia obecnego porządku prawnego zmiany uzależnione są *de facto* od zawartości merytorycznej studium będącego przedmiotem zmiany oraz od zakresu i charakteru wprowadzonych zmian, które muszą wszak odpowiadać wymogom obecnego brzmienia ustawy o p.z.p. Istotne jest przy tym, jakie zmiany zaszyły również na terenie objętym samą zmianą, i to zarówno w przestrzeni, ale również w samym prawodawstwie, które odnosi się do obszaru objętego zmianą.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę Gmina Dębe Wielkie winna uwzględnić przepisy:

- art. 9 ust. 1 i 3a oraz art. 10, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.,
- § 4, 6 i 7, w związku z § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,

jak również swoje wcześniejsze uchwały w sprawie zmiany studium.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził wzajemną sprzeczność ustaleń części tekstowej i graficznej zmiany studium, w zakresie możliwości lokalizowania nowej zabudowy mieszkaniowej w granicach gminy Dębe Wielkie, tj. poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej

oraz poza obszarami przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych, w związku z wynikami sporządzonego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę.

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

W art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p. ustawodawca wskazuje na możliwość dokonywania zmian w zagospodarowaniu terenów z uwzględnieniem analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, przy czym to w ust. 4 art. 1 określono katalog przesłanek, którymi mają się kierować organy publiczne przy określaniu przeznaczenia terenu, sposobów zagospodarowania i korzystania z terenu, w tym sytuowania nowej zabudowy przy jednoczesnym zrealizowaniu wymagań wynikających z zasad: ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią i walorów ekonomicznych przestrzeni. Organa gminy mają bowiem dążyć do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego, zapewnienia rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, a także **planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, bądź przeznaczonych w planach miejscowych na takie cele.**

Powyższe oznacza, iż **nowe przesądzenia planistyczne mogą nastąpić tylko i wyłącznie w drodze wyjątku** w odniesieniu do innych obszarów, co wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: (...) 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) ***na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej,***

w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. poz. 1612 oraz z 2005 r. poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do

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

Konkretyzację ww. wartości planowania przestrzennego odnaleźć możemy w **art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p.**, zmienionych przez art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż podejmując uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, **uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.**

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. „***Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:***

- 1) *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 zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych i to tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza tak określoną chłonność. W przypadku, gdy chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.**

Jak wynika z wyprowadzonych wniosków końcowych w załączniku nr 1 do uchwały, stanowiącym ujednolicony tekst studium, Część I. pn. „Uwarunkowania rozwoju gminy”, Rozdział 5a

pn. „Uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy.”, Podrozdział 5a.5. pn. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”: „(...) Zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową i usługową publiczną jest niższe niż wyliczona chłonność terenów. Taki stan rzeczy wynika z faktu, że obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przeznaczają znaczne tereny pod te funkcje. Zatem w kierunkach zagospodarowania przestrzennego gminy Dębe Wielkie nie ma możliwości lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.”, str. 88 tekstu studium, co znajduje potwierdzenie w zestawieniu tabelarycznym zamieszczonym na str. 88 tekstu studium (vide **Tabela 23 Porównanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę z chłonnością obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej i chłonnością obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę**).

Tymczasem, szczegółowa analiza ustaleń części graficznej przedmiotowej zmiany studium, stanowiącej załącznik nr 3 pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, w skali 1: 10 000, wykazała, iż **na terenie gminy Dębe Wielkie wyznaczone zostały nowe obszary, z przeznaczeniem pod:**

– **tereny zabudowy produkcyjno-usługowej (P/U) – obszary nr: 1, 2, 4, 5, 6 i 7;**

– tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej (PT) – obszar nr 3,

dla których w ujednoliconym tekście studium, Część II. pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, ustalono, że:

– „(...) **Tereny zabudowy produkcyjno- technicznej - PT** Obejmują tereny istniejące i nowoprojektowane pod lokalizację przemysłu, składów magazynów, baz technicznej obsługi oraz innych zakładów produkcyjnych. Na w/w terenach dopuszcza się wszelkiego rodzaju usługi, obiekty infrastruktury technicznej i komunikacji. **Tereny zabudowy produkcyjno-usługowej - P/U** Obejmują tereny istniejące i nowoprojektowane przewidziane do lokalizacji zakładów związanych z działalnością gospodarczą, świadczących usługi o charakterze ogólnodostępnym, ponadlokalnym związane z obszarem aglomeracji warszawskiej. W szczególności obejmują inwestycje związane z obsługą transportu w tym stacje benzynowe, stacje obsługi pojazdów samochodowych, bazy transportowe, hurtownie, hotele, zajazdy, centra logistyczne, obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży do 2000m². Na wskazanych terenach dopuszcza się inne usługi bez ograniczeń oraz obiekty infrastruktury technicznej i komunikacji. **W obrębie w/w**

- terenów dopuszcza się zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. (...)**, Rozdział 1. pn. „Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów”, str. **108 – 109** tekstu studium;
- „(...) **W obszarach zmiany Studium przyjętej Uchwałą Nr SR.XLI.0007.390.2022 Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 23 czerwca 2022 r. oznaczonych numerami 1, 2, 4, 5, 6 i 7 ustala się funkcję P/U – tereny zabudowy produkcyjno-usługowej. W obszarze zmiany oznaczonym numerem 3 ustala się funkcję PT – tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej. Na terenach o funkcji P/U i PT wyklucza się lokalizację nowych zakładów o zwiększonym i dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii – w rozumieniu przepisów odrębnych. Dopuszcza się ponadto lokalizowanie w tym obszarze instalacji służących pozyskiwaniu energii odnawialnej o mocy powyżej 100 kW wraz ich strefami ochronnymi. (...)**”, Rozdział 1. pn. „Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów”, str. **111** tekstu studium;
- „(...) **Dopuszcza się, aby funkcja dopuszczona w danym terenie wyznaczonym w zmianie Studium, nie będąca podstawowym kierunkiem przeznaczenia, stanowiła przeznaczenie podstawowe terenu wyznaczonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; (...)**”, Rozdział 17 pn. „Obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji”, Podrozdział 17c pn. „Ogólne zasady stosowania zapisów zmiany studium przyjętej uchwałą Nr SR.XLI.0007.390.2022 Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 23 czerwca 2022 r. i wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”, str. **143** tekstu studium.

Z powyższych ustaleń tekstu studium, stanowiącego kierunki zagospodarowania przestrzennego wynika, że w ramach obszarów funkcjonalnych przeznaczonych pod tereny zabudowy produkcyjno-usługowej, określonych symbolem **P/U**, w tym dla obszarów nr: 1, 2, 4, 5, 6 i 7 objętych przedmiotową zmianą studium, **dopuszczono możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Oznacza to, iż wbrew prawidłowemu porównaniu maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę oraz sumy chłonności obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, a także poza jej granicami, w ramach obowiązujących planów miejscowych, wyznaczono nowe obszary pod nową zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.**

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z zawartym na str. **88** tekstu studium, porównaniem maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę z chłonnością obszarów

o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej i chłonnością obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w roku 2051 będzie wynosić 480 375 m², a chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową, innych niż wskazane wyżej – 1 176 889,0 m², co prowadzi do wniosku, iż na podstawie art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p., brak możliwości wyznaczania nowych obszarów pod nową zabudowę dla funkcji mieszkaniowej poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Co znajduje potwierdzenie w ww. cytowanych ustaleniach tekstu studium.

Tym samym, Gmina Dębę Wielkie nie miała możliwości lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż zgodnie załącznikiem nr 1 do uchwały, stanowiącym ujednoczony tekst studium, Część I. pn. „Uwarunkowania rozwoju gminy”, Rysunek 2 *Działki chłonne zlokalizowane w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej*, str. **74** tekstu studium, obszary funkcjonalne objęte zmianą studium o numerach: 3, 4, 5, 6 i 7, znajdują się **poza obszarami o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz znajdują się poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę.**

Ponadto obszar zmiany studium oznaczony numerem 1, w całości znajduje się poza obszarem zwartej zabudowy, a jedynie w części północnej objęty jest ustaleniami planu miejscowego z przeznaczeniem pod tereny usług i produkcji.

Tymczasem na rysunku kierunków zmiany studium, stanowiącym załącznik Nr 3 do uchwały, **wyznaczone zostały, poza wynikami sporządzonego bilansu, nowe obszary pod zabudowę mieszkaniową, w tym poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, w ramach obszarów przeznaczonych pod funkcję zabudowy produkcyjno-usługowej, oznaczonych symbolem P/U.**

Skoro bilans terenu, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p. **wpływa bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, to uwzględniając jego wynik, uniemożliwiający wyznaczenie nowych terenów pod zabudowę, należy stwierdzić, że poprzez wyznaczenie nowych terenów pod zabudowę, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, naruszona została dyspozycja art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o p.z.p. oraz zasady sporządzania zmiany studium.**

Powyższe stanowi również o wzajemnej sprzeczności części graficznej zmiany studium z ustaleniami jego części tekstowej wynikającymi z bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, który jednoznacznie wskazuje na brak możliwości przeznaczania nowych obszarów pod wskazane w tym bilansie funkcje zabudowy. Brak jest zatem również podstaw do zawarcia w części tekstowej ustaleń w zakresie przeznaczenia i zasad zagospodarowania dla nowych obszarów objętych niniejszą zmianą studium dla funkcji mieszkaniowej.

W powyższym zakresie załącznik Nr 3 do uchwały jest sprzeczny z zapisami zmiany studium dotyczącymi porównania zapotrzebowania z chłonnością, przedstawionego na str. 88 tekstu studium, w którym stwierdzono, że „Zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową i usługową publiczną jest niższe niż wyliczona chłonność terenów. Taki stan rzeczy wynika z faktu, że obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przeznaczają znaczne tereny pod te funkcje. Zatem w kierunkach zagospodarowania przestrzennego gminy Dębe Wielkie nie ma możliwości lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.”.

Przytoczone zapisy studium, tym bardziej potwierdzają **brak możliwości wyznaczenia nowych obszarów pod zabudowę mieszkaniową poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, w związku z wynikami sporządzonego bilansu, a tym samym wskazują na naruszenie przepisów art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany studium.**

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, wyrażone m.in. w wyrokach:

- 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, 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 Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/OI 958/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: **„W myśl art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a i b u.p.z.p., lokalizowanie nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w podziale na funkcje, jest dopuszczalne tylko, gdy powierzchnia zabudowy w jednostkach osadniczych jest niewystarczająca.”**;

- 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 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 (RI, 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."

Organ nadzoru wskazuje, że nie kwestionuje możliwości wprowadzania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Dębe Wielkie jest jednoznaczne wykazanie realnej potrzeby wprowadzenia ww. struktur w studium, bowiem taką zasadę ustanowił ustawodawca w przepisie art. 1 ust. 4 pkt 4 i art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p.

Celem sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., **jest faktyczne wykazanie potrzeby zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę lub nowego zapotrzebowania pod tereny inwestycyjne.** Do tego niezbędne jednak jest oszacowanie **chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w rozumieniu realizowania nowej zabudowy, które nie może przekraczać maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę.**

Wyniki sporządzonego bilansu jednoznacznie oznaczają brak potrzeby wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę poza ww. obszarami.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że zmiana studium w kształcie przyjętym na podstawie uchwały Nr SR.XLI.0007.390.2022 Rady Gminy Dębe Wielkie z 23 czerwca 2022 r. podjęta została z istotnym naruszeniem zasad jej sporządzania, a tym samym, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winna ona zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Ponadto, sposób określenia przez Radę Gminy Dębe Wielkie zapotrzebowania na nową zabudowę usługową komercyjną i zabudowę produkcyjną, również nie spełnia wymogu prawidłowego wykonania bilansu, w trybie art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. i w konsekwencji uniemożliwia oszacowanie faktycznej możliwości predysponowania nowych terenów z przeznaczeniem pod daną funkcję zabudowy.

Z jednej bowiem strony, ustalono: „(...) Do obliczenia zapotrzebowania na zabudowę usługową (komercyjną) wykorzystano łączną powierzchnię użytkową nowych i rozbudowanych budynków usługowych w latach 2010-2019. Do grupy tej zaliczone zostały budynki handlowo-usługowe i budynki kultury fizycznej. Łączna powierzchnia użytkowa wymienionych budynków oddanych do użytkowania w latach 2010-2019 wyniosła 8 255 m², czyli średnio ok. 826 m² rocznie. Przyjęto, że docelowy wzrost zapotrzebowania na powierzchnię użytkową zabudowy usługowej (komercyjnej) do roku 2051 będzie proporcjonalny do oddanej do użytkowania powierzchni użytkowej nowych i rozbudowanych budynków usługowych w latach minionych. Szacunkowe zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową zabudowy o funkcji usług komercyjnych zgodnie z przyjętymi założeniami wyniesie 24 765 m². Przyjmując ustawowy wskaźnik niepewności procesów rozwojowych (30%) i występujące w ostatnich latach pozytywne czynniki rozwoju, szacuje się, iż maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę usługową wyniesie 32 195 m² powierzchni użytkowej. (...)”, str. **66-67** tekstu studium, co oznacza, iż już po uwzględnieniu niepewności procesów rozwojowych wyrażającej się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30%, maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę usługową komercyjną wynosi 32 195 m².

Tymczasem z drugiej strony na str. 67 stwierdzono, iż: „(...) Jednakże powyższa wartość została oszacowana na podstawie analizy trendów obowiązujących w poprzednich latach. Nie wzięto pod uwagę czynników, które dopiero wystąpią oraz polityki prowadzonej w tym zakresie przez władze gminy, województwa i państwa. Powstała na terenie gminy autostrada A2 przyczyni się do rozwoju funkcji usługowej w jej sąsiedztwie. Dobre skomunikowanie wpłynie na zwiększone zainteresowanie terenami inwestycyjnymi, ponieważ duże obiekty usługowe lokalizowane

są zazwyczaj w sąsiedztwie głównych tras transportowych (węzłów komunikacyjnych). Zlokalizowanie terenów inwestycyjnych w rejonie autostrady A2 wpłynie na rozwój przedsiębiorczości, tworzenie nowych terenów usługowych związanych z obsługą produkcji, a tym samym do powstania nowych miejsc pracy. W związku z powyższym należy stwierdzić, że realne zapotrzebowanie na zabudowę usługową w gminie Dębe Wielkie w perspektywie do 2051 roku będzie zdecydowanie wyższe niż oszacowane na podstawie analizy trendów panujących w latach poprzednich, dlatego skorygowano wartość zapotrzebowania na zabudowę usługową i ustalono jego wartość na 3 000 000. m² powierzchni użytkowej zabudowy. (...)”.

Analogiczna sytuacja dotyczy sformułowanego zapotrzebowania na nową zabudowę produkcyjną, gdzie również stwierdzono, iż: „(...) Szacunkowe zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową zabudowy o funkcji produkcyjnej zgodnie z przyjętymi założeniami wyniosłoby 21 372 m². Przyjmując ustawowy wskaźnik niepewności procesów rozwojowych (30%) i występujące w ostatnich latach pozytywne czynniki rozwoju, szacuje się, iż maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę produkcyjną wyniesie 27 784 m² powierzchni użytkowej. Jednakże powyższa wartość została oszacowana na podstawie analizy trendów obowiązujących w poprzednich latach. Nie wzięto pod uwagę czynników, które dopiero wystąpią oraz polityki prowadzonej w tym zakresie przez władze gminy, województwa i państwa. Powstała na terenie gminy autostrada A2 przyczyni się do rozwoju funkcji produkcyjnej w jej sąsiedztwie. Dobre skomunikowanie wpłynie na zwiększone zainteresowanie terenami inwestycyjnymi, ponieważ obiekty produkcyjne lokalizowane są zazwyczaj w sąsiedztwie głównych tras transportowych (węzłów komunikacyjnych). Zlokalizowanie terenów inwestycyjnych w rejonie autostrady A2 wpłynie na rozwój przedsiębiorczości, powstanie centrów przemysłowych, magazynowych i logistycznych, a tym samym do powstania nowych miejsc pracy. W związku z powyższym należy stwierdzić, że realne zapotrzebowanie na zabudowę produkcyjną w gminie Dębe Wielkie w perspektywie do 2051 roku będzie zdecydowanie wyższe niż oszacowane na podstawie analizy trendów panujących w latach poprzednich, dlatego skorygowano wartość zapotrzebowania na zabudowę produkcyjną i ustalono jego wartość na 3 000 000 m² powierzchni użytkowej zabudowy. (...)”, str. **69-70** tekstu studium.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru wskazuje, iż faktyczne zapotrzebowanie na nową wynosić powinno odpowiednio:

– **32 195 m²**, na nową zabudowę usługową komercyjną, zamiast 3 000 000 m² powierzchni

użytkowej zabudowy;

- 27 784 m², na nową zabudowę produkcyjną, zamiast 3 000 000 m² powierzchni użytkowej zabudowy,

co oznacza ponad odpowiednio 93-krotną oraz 107-krotną różnicę w określeniu zapotrzebowania na tę funkcję zabudowy.

Reasumując należy stwierdzić, iż Rada Gminy Dębe Wielkie, określając maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę usługową komercyjną i produkcyjną, zwiększyła je, tłumacząc to jedynie czynnikami, które dopiero wystąpią oraz polityką prowadzoną w tym zakresie przez władze gminy, województwa i państwa, a także powstałą na terenie gminy autostradą A2, a więc z uwagi na zdarzenia przyszłe i niepewne.

Przed wszystkim brak jakichkolwiek podstaw prawnych do jakiegokolwiek zwiększania wyliczeń zapotrzebowania na nową zabudowę, ustawodawca przewidział już bowiem, z uwagi na niepewność procesów rozwojowych, możliwość zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę o 30%, które może nastąpić na podstawie art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p., a z czego gmina Dębe Wielkie skorzystała.

Skoro zatem bilans, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany z naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1, 3 i 4 ustawy o p.z.p., to tym samym wpływa on bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, iż przedmiotowa zmiana studium podjęta została z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, i tym samym w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

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

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń

z istotnym naruszeniem zasad sporządzania zmiany studium, szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania 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 izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU*

nr 5/2000, poz. 138).”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń oraz sporządzenia zmiany studium z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak 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.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr SR.XLI.0007.390.2022 Rady Gminy Dębe Wielkie z 23 czerwca 2022 r. *„w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębe Wielkie”*, 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/