



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 czerwca 2022 r.

WNP-I.4131.133.2022.JF

**Rada Miasta i Gminy Sanniki**

ul. Warszawska 169

09 – 540 Sanniki

**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 246/LI/2022 Rady Miasta i Gminy Sanniki z 25 maja 2022 r. „w sprawie: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Sanniki”.

**Uzasadnienie**

Na sesji 25 maja 2022 r. Rada Miasta i Gminy Sanniki podjęła uchwałę Nr 246/LI/2022 „w sprawie: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Sanniki”. 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.”, przy czym poprawnie przyjęta uchwała w tym przypadku nie powinna zawierać art. 27 ustawy o p.z.p., bowiem nie jest to „zmiana” lecz „nowe” studium.

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, czy dokonano prawidłowego 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, 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., mające zastosowanie w przedmiotowej

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 § 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.

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

W przedmiotowej sprawie zainicjowano proces sporządzania „nowego” *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Sanniki* na podstawie uchwały Nr **49/XIII/2019** Rady Miasta i Gminy Sanniki z 25 kwietnia 2019 r., mimo przywołanego w sposób nieprawidłowy art. 27 ustawy o p.z.p. w jej podstawie prawnej.

**Kluczowym w niniejszej sprawie jest jednak fakt, że dokonując analizy uchwały Nr 246/LI/2022 Rady Miasta i Gminy Sanniki z 25 maja 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 w granicach administracyjnych miasta i gminy Sanniki.**

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 wskazuje katalog przesłanek, którymi mają się kierować organy publiczne przy określaniu przeznaczenia terenu, sposobów zagospodarowania i korzystania z terenu, w tym sytuowania nowej zabudowy przy jednoczesnym zrealizowaniu wymagań wynikających z zasad: ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią i walorów ekonomicznych przestrzeni. **Organy gminy mają bowiem dążyć do** minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego, zapewnienia rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, a także **planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, bądź przeznaczonych w planach miejscowych na takie cele.**

Powyższe oznacza, iż **nowe przesądzenia planistyczne mogą nastąpić tylko i wyłącznie w drodze wyjątku** w odniesieniu do innych obszarów, co wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: (...) 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) **na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. poz. 1612 oraz z 2005 r. poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,** b) **na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie**

w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.”.

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

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 faktycznie zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania



w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż dokonując analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził wewnętrzne sprzeczności dotyczące potrzeb i możliwości rozwoju gminy, które w konsekwencji spowodowały niespójne ustalenia w zakresie określenia w skali gminy maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę, w tym zabudowę mieszkaniową oraz usługowo-produkcyjną, a tym samym sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę wykonano niezgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p.

Z jednej bowiem strony, na potrzeby wyliczeń maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową przyjęto, że: „(...) Z uwagi na realizację zabudowy w formie budynków mieszkalnych jednorodzinnych na wydzielonych działkach, obliczając zapotrzebowanie odniesiono się do powierzchni terenu określonej w hektarach. Przyjęto wielkość działki budowlanej 1000m<sup>2</sup> (dla zabudowy mieszkaniowej) realizowanych w budynkach jednorodzinnych na działkach 1000m<sup>2</sup>, co powoduje zapotrzebowanie na ok. 58ha terenów zabudowy mieszkaniowej, przy założeniu niepewności procesów rozwojowych jest to 75,4 ha. (...) Z uwagi na brak jednoznacznej metodologii i miarodajnych wskaźników do określania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę usługowo-produkcyjną oparto się na analizie ruchu budowlanego, która wykazuje, że rocznie powstaje średnio ok. 1 budynek usługowy lub produkcyjny (tabela 26.). Przyjęto wielkość działki budowlanej dla tej funkcji 2000m<sup>2</sup>. Z powyższego wynika roczne zapotrzebowanie terenów na nową zabudowę produkcyjno-usługową ok. 0,2ha. W perspektywie 30 lat powyższe zapotrzebowanie kształtuje się następująco ok. 6ha. Biorąc pod uwagę niepewność procesów rozwojowych i zwiększając zapotrzebowanie o 30% wynosi ono dla funkcji produkcyjno –usługowej ok. 7,8ha, co daje przy intensywności zabudowy 0,4 około 31 200 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej zabudowy. W sumie jest to zapotrzebowanie na około 83,2 ha gruntów przeznaczonych pod zabudowę w perspektywie 30 lat z uwzględnieniem niepewności procesów. (...)”, (str. 60 – 61 tekstu uwarunkowań studium).

Tymczasem jak wynika z ustaleń części tekstowej studium, zawierającej kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, stanowiących załącznik nr 3 do uchwały: „(...) Przyjęto następujące standardy zagospodarowania układów osadniczych (z dopuszczeniem tolerancji +/-20%):

- tereny istniejącej i tereny **potencjalnego rozwoju zabudowy o dominującej funkcji mieszkaniowej /MN/, zagrodowej i mieszkaniowej /RMN/, mieszkaniowej i usługowej /MU/**: (...) – **minimalna powierzchnia działki 800 m<sup>2</sup>**, (...)
- tereny zabudowy istniejącej i **potencjalnego rozwoju o dominującej funkcji produkcyjno – składowej i usługowej /PU/, /P/, usługowej /U/**: – **minimalna powierzchnia działki 1500 m<sup>2</sup>** (...)", str. 18 – 19 tekstu kierunków studium.

Uwzględniając zatem średnią powierzchnię działki dla zabudowy mieszkaniowej na poziomie 800 m<sup>2</sup>, przy obliczonej w sposób prawidłowy ilości 580 nowych mieszkań na terenie miasta i gminy Sanniki w perspektywie 30 lat, to faktyczne zapotrzebowanie na tę funkcję zabudowy wynosi **48,4ha** (580 x 800 m<sup>2</sup> = 484 000 m<sup>2</sup> = 48,4ha), **zamiast 58ha**. Przyjmując natomiast średnią powierzchnię działki dla zabudowy usługowo-produkcyjnej na poziomie 1500 m<sup>2</sup>, przy założeniu, że rocznie powstaje średnio jeden budynek usługowy lub produkcyjny (Tabela 26.), to faktyczne zapotrzebowanie na tę funkcję zabudowy w perspektywie 30 lat wynosi **4,5ha** (1500m<sup>2</sup> x 30 = 45 000 m<sup>2</sup> = 4,5ha), **nie zaś 6ha**.

Biorąc pod uwagę powyższe rozbieżności dotyczące znaczącego przeszacowania średniej powierzchni działki zarówno dla funkcji zabudowy mieszkaniowej, jak również dla funkcji zabudowy usługowo – produkcyjnej, należy wskazać, że określenie zapotrzebowania na nową zabudowę wykonano w sposób naruszający przepisy art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p., co w sposób znaczący wpłynęło na ostateczny wynik bilansu, a w konsekwencji na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych miasta i gminy Sanniki. Powyższe jednocześnie daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem niedopełnienie tych wymogów stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, określonych w przywołanych powyżej przepisach ustawy o p.z.p.

Z drugiej zaś strony należy dodać, że w ramach bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, zawartego w treści ustaleń części tekstowej uwarunkowań studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, **stwierdzono, iż: „(...) Ze względu na specyfikę zabudowa usługowa, produkcyjna, rekreacyjna nie musi odzwierciedlać wprost zmian demograficznych, wartości zapotrzebowania na tego rodzaju zabudowę posiadają orientacyjny charakter, gdyż wymagają powierzchni w zależności od rodzaju działalności i dynamiki rozwoju gospodarczego.**

*Uwzględniając powyższe w obowiązującym Studium określono kierunki zagospodarowania w zakresie:*

- *rozwoju funkcji rekreacyjnej, głównie rekreacji indywidualnej na powierzchni około 102,0 ha (przyjmując intensywność zabudowy 0,2 otrzymujemy 204 000m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej).*
- *rozwoju usług, przemysłu, magazynów, składów, eksploatacji kopalni na powierzchni około 72,2 ha (przyjmując intensywność zabudowy 0,4 otrzymujemy 288 800m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej).*

**Powyższe tereny znajdują się poza wyznaczonymi granicami obszarów funkcjonalno-przestrzennych.**”, str. 61 – 62 tekstu uwarunkowań studium.

Tym samym należy ponownie podkreślić, iż na potrzeby określenia maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę na terenie miasta i gminy Sanniki w perspektywie do 2050 r., nie tylko dokonano przeszacowania średniej powierzchni działki, przyjmując np. 1000 m<sup>2</sup> dla zabudowy mieszkaniowej oraz 2000 m<sup>2</sup> dla zabudowy usługowo-produkcyjnej, podczas gdy w przywołanych powyżej ustaleniach tego samego studium, zawierającego kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, powierzchnia działki możliwej do zabudowy dla ww. funkcji została określona odpowiednio na poziomie: 800 m<sup>2</sup> dla zabudowy mieszkaniowej i 1500 m<sup>2</sup> dla zabudowy usługowo-produkcyjnej, ale również **przyjęto założenie, że istnieje możliwość określenia kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Sanniki w zakresie rozwoju funkcji rekreacyjnej, usługowej, przemysłu, magazynów i składów, bez dokonania jakichkolwiek wyliczeń na podstawie szczegółowych analiz i bez uwzględnienia prognoz demograficznych**, o których mowa wprost w dyspozycji:

- art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p.;
- art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a oraz b ustawy o p.z.p.;
- art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.;
- art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.,

Powyższe znajduje również swoje potwierdzenie na stronie 66 – 67 tekstu uwarunkowań studium, w którym stwierdzono, że: „(...) Reasumując w projekcie Studium miasta i gminy Sanniki wskazano tereny pod zabudowę wg poszczególnych funkcji w oparciu o istniejącą zabudowę i tereny przeznaczone do rozwoju zabudowy w obowiązującym Studium z 2001 r. dokonując nieznaczącej korekty funkcji wynikającej z restrukturyzacji funkcjonalnej obszarów wiejskich. Ze względu na specyfikę zabudowa usługowa, produkcyjna, rekreacyjna nie musi odzwierciedlać

wprost zmian demograficznych, wartości zapotrzebowania na tego rodzaju zabudowę posiadają orientacyjny charakter, gdyż wymagają powierzchni w zależności od rodzaju działalności. Utrzymano więc w części tereny określone w obowiązującym Studium (...) Dokonując bilansu terenów przeznaczonych do zabudowy poza granicami obszarów funkcjonalno-przestrzennych określonych w obowiązującym Studium z 2001 r. i projekcie Studium należy zauważyć, że nie zwiększono powierzchni terenów przeznaczonych do urbanizacji.”.

Tymczasem, biorąc pod uwagę treść wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miasta i Gminy Sanniki zawartych w piśmie z 10 czerwca 2022 r., znak: RG.0711.51.2022.05, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 8 czerwca 2022 r., znak: WNP-I.4131.133.2022.2022.JF, z których wynika, iż: „(...) granice obszarów funkcjonalno-przestrzennych, które zostały określone na rysunku uwarunkowań (załącznik nr 2 do w/w uchwały) stanowią graficzne wyznaczenie obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, co zostało podkreślone w tekście uwarunkowań (zał. Nr 1 do w/w uchwały) na stronie 63 „W granicach miasta i gminy za obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (określone jako obszary funkcjonalno-przestrzenne) w granicach jednostki osadniczej uznano miejscowości Sanniki ze Szkaradą, Czyżew, Osmolin, Brzezia, Lwówek”. Obszary te zostały określone na podstawie art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o pizp jako wyodrębnione obszary zabudowy mieszkaniowej (głównie skorelowanej z funkcją rolniczą ze względu na rolniczy charakter gminy) jednostki osadniczej oraz posiadające dostęp do systemów infrastruktury technicznej. (...)”, to należy stwierdzić, że „Granice obszarów funkcjonalno – przestrzennych” wyznaczone zostały na potrzeby projektu tego studium, będącego przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, które de facto ma dopiero w przyszłości dokonać zmiany określonych funkcji zabudowy.

Odnosząc się zatem do wyznaczonych na rysunku uwarunkowań studium, stanowiącym załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały, granice obszarów funkcjonalno – przestrzennych, które w dotychczas obowiązującym studium miasta i gminy Sanniki oznaczone były jako:

- Obszary i tereny chronione o ograniczonych przekształceniach i bez prawa przekształceń gleby II-IV kl., lasy i dolesienia z dopuszczeniem budownictwa letniskowego, zieleń lęgowa (łąki i pastwiska w dolinach rzek i cieków);

- Istniejące i **postulowane zainwestowanie terenu**: dominacja zabudowy zagrodowej (rolniczej) z usługami towarzyszącymi oraz dominacja zabudowy mieszkaniowej (nierolniczej) z usługami towarzyszącymi,

**stwierdzić należy, iż przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej należy rozumieć obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych, np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia (tak też: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w: Poznaniu w sprawie sygn. akt IV SA/Po 1132/18 z 6 marca 2018 r.; Białymstoku w sprawie sygn. akt IISA/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). Trudno zatem zaliczyć do obszarów zurbanizowanych pojedynczą, rozproszoną zabudowę zagrodową, czy tym bardziej *lasy i dolesienia, grunty rolne klas bonitacyjnych II-III podlegające ochronie przed zmianą przeznaczenia na cele nierolnicze oraz pozostałe grunty rolne*, które w tym przypadku, w sposób błędny, potraktowane zostały jako „*Granice obszarów funkcjonalno – przestrzennych*” i wyznaczone w ramach projektu studium, które de facto ma dopiero dokonać zmiany tych funkcji pod tereny, m.in.:**

- zabudowy mieszkaniowej i usługowej w ramach terenów adaptacji, przekształceń, intensyfikacji istniejącego układu osadniczego o dominującej funkcji rolniczej (RM), w miejscowościach: Sanniki, Szkarada, Brzezia, Czyżew, Osmolin, Lwówek;
- potencjalnego rozwoju zabudowy o dominującej funkcji mieszkaniowej (MN), zagrodowej i mieszkaniowej (RMN), mieszkaniowej i usługowej (MU), w miejscowościach: Sanniki, Czyżew;
- adaptacji, przekształceń, intensyfikacji istniejącego układu osadniczego o dominującej funkcji produkcyjno – składowej i usługowej (P), w miejscowości Sanniki;
- potencjalnego rozwoju zabudowy o dominującej funkcji produkcyjno – składowej i usługowej (PU), w miejscowości Sanniki.

W przedmiotowej sprawie doszło zatem do wyznaczenia NOWYCH obszarów z przeznaczeniem, m.in. pod zabudowę mieszkaniową w wymienionych przykładowo miejscowościach, na skutek wprowadzonej korekty obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-

przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej, w ramach projektu studium, będącego przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w porównaniu, wyznaczonych na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym załącznik nr 4, poszczególnych obszarów funkcjonalnych, z:

- dotychczas obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Sanniki;
- rysunkiem przedstawiającym uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały, który jednocześnie zawiera oznaczenie „*granic obszarów funkcjonalno-przestrzennych*”.

W ten sposób, do obszarów zwartej zabudowy zaliczono znaczne powierzchnie gruntów, które dopiero w przyszłości podlegać mogą nowej zabudowie, co w konsekwencji sugeruje większe ich zagęszczenie, niż wynika to z faktycznej zabudowy, co potwierdził sam Przewodniczący Rady Miasta i Gminy Sanniki w przywołanym wyżej piśmie z 10 czerwca 2022 r., znak: RG.0711.51.2022.05.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż Rada Miasta i Gminy Sanniki, z jednej strony w ogóle nie dokonała oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę w trybie art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p., stwierdzając w części tekstowej uwarunkowań, w rozdziale zatytułowanym „Chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę”, że: „Na terenie gminy Sanniki obowiązują 2 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Obszary objęte planami miejscowymi zajmują około 1349 ha co stanowi 14,3% powierzchni gminy. W większości są to tereny rolne i zabudowy rolniczej zagrodowej. Tereny zurbanizowane o funkcji mieszkaniowej zajmują ok. 3 ha, o funkcji usługowej i produkcyjnej ok 2,1 ha i są usytuowane w miejscowości Lwówek. (...) Z uwagi na fakt, że w granicach planów miejscowych nie występują obszary przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową i produkcyjno-usługową inne niż te, położone w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, odstąpiono od szacowania chłonności”. Z drugiej zaś strony, Rada Miasta i Gminy Sanniki dokonała oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, również na podstawie wprowadzonej już korekty tych obszarów, wynikającej de facto z podjętej uchwały Nr 246/LI/2022 z 25 maja 2022 r., będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Powyższym działaniem doprowadzono do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę poza ostatecznymi wynikami bilansu, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 5 pkt 2, 3 i 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. Niewłaściwe sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę stanowi bowiem niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania studium.

Mając zatem na uwadze treść ustaleń zawartych na str. 62 części tekstowej uwarunkowań studium, w brzmieniu: „Uwzględniając uwarunkowania wynikające z aspiracji i potrzeb mieszkańców przeanalizowano też wnioski, które wpłynęły do Urzędu Miasta i Gminy z prośbą o zmianę przeznaczenia terenów z funkcji rolniczej na funkcje głównie mieszkaniowe, eksploatacji kopalni, lokalizacji odnawialnych źródeł energii – ogniw fotowoltaicznych. (...) Powyższe rozeznanie wskazuje na postępujący proces koncentracji urbanizacji gminy w ukształtowanych jednostkach osadniczych o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. (...)”, Rada Miasta i Gminy Sanniki winna sporządzić bilans w sposób spełniający wymogi ustawowe, i w przypadku potrzeby wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem na różne funkcje zabudowy, poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami predysponowanymi na takie cele w ramach obowiązujących planów miejscowych, winna wykazać taką potrzebę w sposób wiarygodny.

Organ nadzoru wskazuje, iż 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: "formuluje 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 wrywkowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą czynności. Zaznaczyć w związku z tym przyjdzie, że skoro ocena w tym zakresie powinna uwzględniać okres nie dłuższy niż 30 lat, to co do zasady brak sprecyzowania w bilansie zapotrzebowania na nową zabudowę niezależnie od jej rodzaju (funkcji zabudowy), pozwala przypuszczać, że gmina przez najbliższe 30 lat nie ma zamiaru dalej się rozwijać i prowadzić jakichkolwiek inwestycji na swoim terenie. W realiach rozpoznawanej sprawy, co potwierdza załączony do akt materiał dowodowy bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został wprawdzie opracowany, jednakże
  - co prawidłowo wyartykułował organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym
  - nie odpowiada on wymogom art. 10 ust. 5 PlanZagospU, który, o czym była wyżej mowa, precyzuje ściśle kolejność poszczególnych działań przy jego sporządzaniu i elementy podlegające badaniu. Ponadto, już na pierwszy rzut oka, zestawienie treści skargi z treścią studium dowodzi, iż rzeczony bilans nie jest opracowaniem spójnym, uporządkowanym i kompleksowym, a jego poszczególnych elementów należy poszukiwać w treści całego studium.”;
- 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 wymagań 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 podkreśla, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczenia nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Miasta i Gminy Sanniki jest spełnienie wymagań stawianych przez ustawodawcę, w szczególności 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 studium, czyli na podstawie planowanych dopiero w przyszłości obszarów zwartej zabudowy na terenie miasta i gminy Sanniki. W tym przypadku „Granice obszarów funkcjonalno – przestrzennych” wyznaczone zostały w sposób błędny w ramach przedmiotowego studium** (vide rysunek studium

zawierający uwarunkowania rozwoju, stanowiący załącznik nr 2), **które de facto ma dopiero dokonać zmiany funkcji oznaczonej w dotychczas obowiązującym studium miasta i gminy Sanniki jako, m.in. lasy i dolesienia, grunty rolne klas bonitacyjnych II-III podlegające ochronie przed zmianą przeznaczenia na cele nierolnicze, pod tereny:** zabudowy mieszkaniowej i usługowej w ramach terenów adaptacji, przekształceń, intensyfikacji istniejącego układu osadniczego o dominującej funkcji rolniczej (RM), **potencjalnego rozwoju zabudowy o dominującej funkcji mieszkaniowej (MN), zagrodowej i mieszkaniowej (RMN), mieszkaniowej i usługowej (MU), adaptacji, przekształceń, intensyfikacji istniejącego układu osadniczego o dominującej funkcji produkcyjno – składowej i usługowej (P), potencjalnego rozwoju zabudowy o dominującej funkcji produkcyjno – składowej i usługowej (PU).** Powyższe doprowadziło do wyznaczenia NOWYCH terenów z przeznaczeniem pod zabudowę **poza ostatecznymi wynikami bilansu**, co znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w treści ustaleń tekstu kierunków studium w rozdziale zatytułowanym „*Kierunki zmian w strukturze przestrzennej miasta i gminy*”, w brzmieniu: „*(...) Nowe tereny do urbanizacji usytuowane są na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (w granicach obszarów funkcjonalno-przestrzennych) w granicach jednostek osadniczych. (...)*” i tym samym stanowi o istotnym naruszeniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 5 pkt 2, 3 i 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.**

Organ nadzoru jednocześnie wskazuje, że, **gdyby nawet przyjąć maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie**, wraz z uwzględnieniem możliwości jego zwiększenia o 30%, o której mowa w art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p., **na nową powierzchnię użytkową zabudowy:**

- mieszkaniowej, na poziomie **88 953 m<sup>2</sup>**;
- usługowo-produkcyjnej, na poziomie **31 200 m<sup>2</sup>**,

to stwierdzić należy, że **nie przekracza ono szacunkowej chłonności obszarów**, określonych w Tabeli 27. zatytułowanej „*Wielkości obszarów istniejącego zagospodarowania i możliwych do zagospodarowania w ramach układów osadniczych - szacunkowa chłonność obszarów*”, bowiem **łącna powierzchnia możliwa do zagospodarowania w granicach obszarów funkcjonalno-przestrzennych dla funkcji:**



- mieszkaniowej jednorodzinnej/wielorodzinnej (bez uwzględnienia zabudowy zagrodowej w ramach terenów z dominacją zabudowy rolniczej) wynosi 405 140 m<sup>2</sup>, co oznacza, iż chłonność przewyższa zapotrzebowanie o 316 667 m<sup>2</sup>;
- usługowej, produkcyjnej (w tym składowej) wynosi 40 620 m<sup>2</sup>, co oznacza, iż chłonność przewyższa zapotrzebowanie o 9 420 m<sup>2</sup>.

Ponadto należy dodać, że mimo braku możliwości lokalizacji nowej zabudowy, dopuszczono także do realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zarówno w ramach terenów wielofunkcyjnych związanych z rekreacją i wypoczynkiem oznaczonych symbolem URL, jak również w ramach wszystkich obszarów rolniczej przestrzeni produkcyjnej, co wynika m.in. z treści ustaleń zawartych w części tekstowej kierunków studium, zawartych na stronie:

- **15 – 16**, w brzmieniu: „(...) • **na terenach rolnych dopuszcza się sytuowanie zabudowy zagrodowej, mieszkaniowej jednorodzinnej w bezpośrednim sąsiedztwie siedlisk istniejących także w formie zabudowy rozproszonej ograniczenie lokalizacji nowej zabudowy zagrodowej w formie zabudowy rozproszonej do siedlisk związanych z gospodarstwem rolnym o powierzchni powyżej średniej powierzchni gospodarstwa w gminie, (...)**”;
- **19 – 20**, w brzmieniu: „(...) ■ **tereny wielofunkcyjne związane z rekreacją i wypoczynkiem /URL/:**
  - **dopuszcza się nieznaczny zakres zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ograniczony do sąsiedztwa istniejących siedlisk rolniczych, (...)** **3. Obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej (...)** • **dopuszcza się sytuowanie zabudowy zagrodowej, mieszkaniowej jednorodzinnej i obsługi rolnictwa w sąsiedztwie siedlisk istniejących jako zabudowa rozproszona, (...)**”.

**Podsumowując należy stwierdzić, że 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, 2, 3 i 4 ustawy o p.z.p., to tym samym wpływa on bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, iż przedmiotowe studium w kształcie przyjętym na podstawie uchwały Nr 246/LI/2022 Rady Miasta i Gminy Sanniki z 25 maja 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.**

W tym miejscu ponownie wskazać należy, iż 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 planach miejscowych pod zabudowę, poza taką strukturą.

**Rada Miasta i Gminy Sanniki winna zatem sporządzić bilans w sposób spełniający wymogi ustawowe, i w przypadku potrzeby wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod różne funkcje zabudowy, poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami predysponowanymi na takie cele w ramach obowiązujących planów miejscowych, winna wykazać taką potrzebę w sposób wiarygodny. Tymczasem sporządzony bilans nie spełnia powyższych wymogów, bowiem nie wykazuje w sposób wiarygodny faktycznej potrzeby do delimitacji nowych obszarów.**

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

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 nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np.** naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, **przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię** – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”.*

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „*na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*”. W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 246/LI/2022 Rady Miasta i Gminy Sanniki z 25 maja 2022 r. „*w sprawie: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Sanniki*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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/