



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 05 sierpnia 2022 r.

WNP-I.4131.187.2022.MO

Rada Miejska w Żurominie

plac Józefa Piłsudskiego 3

09 – 300 Żuromin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 332/XLVI/2022 Rady Miejskiej w Żurominie z 30 czerwca 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Żuromin”.

Uzasadnienie

Na sesji 30 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Żurominie podjęła uchwałę Nr 332/XLVI/2022 „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Żuromin”.

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.

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

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, 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 skrupowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji R.P., zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy o p.z.p.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie

wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. **Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne.** Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. **Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.**

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

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 którejś 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.

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.

Rada Miejska w Żurominie podejmując 28 maja 2020 r. uchwałę Nr 160/XVIII/20, zainicjowała proces sporządzania zmiany obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Żuromin przyjętego na podstawie uchwały Nr 193/XXXI/2001 z 9 lutego 2001 r. W § 2 uchwały przystąpieniowej postanowiono, iż: „*Granice obszaru objętego zmianą przedstawia załącznik graficzny do niniejszej uchwały.*”. Z załącznika graficznego do ww.

uchwały intencyjnej wynika, że niniejsza zmiana studium nie obejmuje obszaru miejskiego Żuromina, lecz dotyczy wyłącznie obszaru wiejskiego gminy Żuromin.

Organ nadzoru wskazuje, iż Rada Miejska w Żurominie posiada uprawnienie do decydowania o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium dla wybranych fragmentów gminy. W takiej sytuacji zastosowanie ma art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „*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 częściowej zmiany studium niezbędnym jest zatem dokonanie aktualizacji wszystkich nieaktualnych treści, wpływające na treść dokonywanej zmiany, przy uwzględnieniu obowiązku spełnienia obecnych wymogów ustawowych.

Wskazać przy tym należy, że zmieniane studium przyjęte uchwałą Nr 193/XXXI/2001 Rady Miejskiej w Żurominie z 9 lutego 2001 r., sporządzone zostało pod rządami nieobowiązującej już ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), a następnie ulegało zmianom na podstawie kolejnych uchwał Rady Miejskiej w Żurominie z:

- 30 grudnia 2008 r., Nr 173/XXVI/08 ;
- z 27 października 2020 r., Nr 189/XXIII/20,

już w trybie ustawy o p.z.p.

Ponadto zmiana studium przyjęta na podstawie uchwały Nr 189/XXIII/20, Rady Miejskiej w Żurominie z 27 października 2020 r. objęta została rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 2 grudnia 2020 r., znak: WNP-I.4131.205.2020.MO.

Należy zauważyć, iż od podjęcia uchwały w sprawie studium, tj. od 2001 r., zarówno rola, jak i wymagania formalne oraz prawne zarówno co do treści, jak i sposobu podejmowania uchwały, uległo znaczącej zmianie, w związku z derogowaniem ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe oznacza, iż ustawodawca w znaczący sposób zmienił wymogi dotyczące zarówno uwarunkowań, jak i kierunków rozwoju przestrzennego. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej dotychczas obowiązujących studiów, w tym także sporządzonych pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, to oznacza to, że studium takie, pomimo tego, że nie odpowiada ono obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno

formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. **Utrzymanie w mocy takich aktów planistycznych ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzednich regulacji.** W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych kolejnych (wielu) zmian w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sporządzonych w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. **Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego studium, musi bowiem obok uwzględnienia koegzystencji „starych” i „nowych” unormowań ustawowych, uwzględniać również zasadę, że nie może być ono wprowadzane etapowo ani wybiórczo tylko na niektórych obszarach gminy. Studium jest bowiem aktem planistycznym o charakterze kompleksowym i musi odnosić się do całego obszaru gminy, a nadto musi być spójne wewnętrznie, a więc nie może zawierać regulacji wzajemnie wykluczających się.** 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 zaszły 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 Rada Miejska w Żurominie winna uwzględnić wszystkie dotychczasowe zmiany studium, bowiem organ uchwałodawczy, w sposób szczególny związany był przepisami:

- 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, w brzmieniu: „§ 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 ujednoczonego 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.”,

jak również swoimi wcześniejszymi uchwałami: Nr 173/XXVI/08 i Nr 189/XXIII/20.

Uwzględniając przywołane powyżej przepisy oraz podjęte uchwały, Rada Miejska w Żurominie winna zatem sporządzić:

- część tekstową stanowiącą **spójny wewnętrznie tekst zawierający wszystkie dotychczasowe zmiany studium** ze wskazaniem, **które zapisy** (w rozumieniu treści zapisu) **zostały z nich wykreślone**, a które zostały dodane;
- część tekstową spełniającą wymogi przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, tj. zawierającą m.in. **wytyczne a więc ustalenia wiążące dla sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, m.in. w zakresie funkcji oraz parametrów i wskaźników urbanistycznych w odniesieniu do wszystkich obszarów wskazanych w zmianie studium;**
- część graficzną stanowiącą **spójny wewnętrznie rysunek zawierający wszystkie dotychczasowe zmiany studium ze wskazaniem dokonanych zmian.**

Z uzasadnienia niniejszej uchwały Nr 332/XLVI/2022 z 30 czerwca 2022 r. wynika, że:

- „*Zmiana ograniczona została do aktualizacji części uwarunkowań dokumentu oraz do wyznaczenia nowych kierunków zagospodarowania i modyfikacji istniejących. Przestrzennie zmiana studium ograniczona była do obszarów wiejskich gminy.*”;
- „*Głównym założeniem sporządzenia zmiany studium w części dotyczącej kierunków zagospodarowania było wyznaczenie nowego kierunku zagospodarowania, dopuszczającego **lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł o mocy powyżej 500 kW, a także aktualizacji dotychczasowych kierunków.***”.

Tymczasem z dokonanej przez organ nadzoru analizy uchwalonej zmiany studium wynika m.in., że:

- w ramach aktualizacji części tekstowej uwarunkowań, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, sporządzono bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, przedstawiony w tabeli 18 pn. *Bilans terenów*, str. 67 i 68;
- na rysunku kierunków zagospodarowania, stanowiącym załącznik nr 4 do uchwały, wyznaczono nowe kierunki zagospodarowania stanowiące obszary o funkcji:

- dopuszczającej lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii w postaci światła słonecznego o mocy powyżej 500 kW oraz z odnawialnych źródeł energii w postaci biomasy o mocy przekraczającej 500 kW, poza granicami miasta Żuromin;
 - mieszkaniowej, usługowej, mieszkaniowo – usługowej, produkcyjno – usługowej poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej przedstawionymi na rysunku 5 pn. *Obszary zwarte w gminie Żuromin*, str. 64 załącznika nr 1 do uchwały;
- za wyjątkiem obszarów przeznaczonych pod funkcję fotowoltaiki i biogazowni, dla których ustalono wyłącznie wysokość zabudowy, nie określono jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania dla zabudowy lokalizowanej na nowych obszarach przeznaczonych pod nowe funkcje: mieszkaniową, usługową, mieszkaniowo – usługową, produkcyjno – usługową, wyznaczonych na rysunku kierunków zagospodarowania stanowiącym załącznik nr 4 do uchwały, przy czym **obszary te nie zostały oznaczone zarówno w legendzie, jak i na ww. rysunku, jako objęte niniejszą zmianą studium;**
- nie określono żadnych parametrów i wskaźników urbanistycznych dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania dla zabudowy na istniejących obszarach przeznaczonych w zmienianym studium pod funkcje umożliwiające lokalizowanie na nich zabudowy, wyznaczonych na rysunku kierunków zmienianego studium, co oznacza, że **nie uaktualniono, w tym zakresie, zapisów zmienianego studium do obowiązujących przepisów, pomimo, że obszar dokonywanej zmiany odnosił się całej „części wiejskiej” Gminy Żuromin;**
- nie określono tym samym wytycznych, w powyższym zakresie, do sporządzanych w przyszłości planów miejscowych na podstawie niniejszej zmiany studium;
- nie wyróżniono zmiany ustaleń studium, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, wprowadzonych uchwałą Nr 173/XXVI/08 z 30 grudnia 2008 r., bowiem wyróżniono wyłącznie zmiany wprowadzone uchwałą Nr 189/XXIII/20 z 27 października 2020 r.

Organ nadzoru wskazuje, że w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, a także określa **minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, które są wiążące przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego, które odnosić się mają do wszystkich obszarów funkcjonalnych na których dopuszcza się zabudowę.**

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 gminy, 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).

Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne należy rozumieć „parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40”.

Zdaniem organu nadzoru użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zwrot „*minimalne i maksymalne parametry*” odnosi się zatem do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). **Tym samym przepis ten wyraźnie nakazuje określenie parametrów i wskaźników urbanistycznych odnoszących się do wszystkich obszarów funkcjonalnych wyznaczonych na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego studium, nie zaś tylko w odniesieniu do wybranych nowych, w rozumieniu nowo wyznaczonych obszarów, oczywiście przy założeniu, iż są one w jakiegokolwiek formie przeznaczone pod zabudowę.**

Z zapisów części wstępnej oraz wprowadzającej tekstu kierunków zagospodarowania, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały wynika, że:

- zgodnie z ustawą o p.z.p. „celem studium jest określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania, jako wiążących dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.” (str. 1);
- „Celem zmiany dokonywanej w 2022 r. jest **wyznaczenie** obszarów rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW oraz **obszarów rozwoju zabudowy i ustalenie dla nich kierunków zagospodarowania** a także aktualizacja uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego. Zmiana obejmuje obszar gminy Żuromin z wyłączeniem miasta Żuromin w jego granicach administracyjnych.” (str. 2);
- „Zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która stanowi formalną podstawę opracowania zmiany studium, **określono: (...) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów**, w tym tereny wyłączone spod zabudowy; (...)” (str. 3).

Jednocześnie należy wskazać, że z części tekstowej załącznika nr 2 do uchwały, rozdziału IV pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, pkt 3 pn. *Ustalenia w zakresie zagospodarowania przestrzennego*, ppkt 3.5 pn. *Obszary przeznaczone pod zabudowę*, tiret drugie wynika, że „studium dopuszcza przeznaczanie pod zabudowę innych, poza wyżej wskazanymi, terenów, pod warunkiem spełnienia wymogów wynikających z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i niesprzeczności z uwarunkowaniami przestrzennym,” (str. 22).

Powyższe zapisy wskazują, że w odniesieniu do obszarów przeznaczonych pod zabudowę, **dopuszczono do stosowania przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym**, która nie stanowi podstawy prawnej uchwalenia obecnej zmiany studium. Ponadto zapisy te są sprzeczne z pozostałymi ustaleniami zmiany studium, które zostało sporządzone na podstawie ustawy o p.z.p., na co wskazują m.in. przytoczone powyżej zapisy zawarte na str. 3 załącznika nr 2 do uchwały.

W załączniku nr 2 do uchwały, rozdział IV, pkt 3, ppkt 3.5 (str. 21 i 22) ustalono obszary przeznaczone pod zabudowę, które zostały wskazane na rysunku kierunków zagospodarowania, stanowiącym załącznik nr 4 do uchwały. Zgodnie z ww. ustaleniami są to „*tereny zabudowy*”:

- *mieszkaniowo - usługowej przewidywane dla realizacji głównie zabudowy mieszkaniowej z możliwością lokalizacji urządzeń usługowych i drobnych zakładów produkcyjnych nieuciążliwych dla środowiska a niezbędnych dla obsługi ludności,*

- usługowej - z przeznaczeniem na realizację urządzeń usługowych, obsługi komunikacji drogowej i drobnych zakładów produkcyjnych nieuciążliwych dla środowiska. Dopuszcza się w tych terenach, jako towarzyszącą, funkcję mieszkaniową,
- produkcyjno - usługowej - przeznaczone pod lokalizację bądź rozbudowę zakładów produkcyjnych, składów i magazynów oraz urządzeń infrastruktury technicznej i innych obiektów obsługi ludności i rolnictwa, wymagających przed lokalizacją pozytywnej opinii sanitarnej lub oceny oddziaływania na środowisko. W uzasadnionych przypadkach dopuszczalne jest lokalizowanie funkcji mieszkaniowej dla właścicieli obiektów działalności gospodarczej,
- turystyczno-rekreacyjnej – wskazane pod lokalizację głównie obiektów turystycznych ogólnodostępnych, z dopuszczeniem jednak budownictwa letniskowego indywidualnego (do 30 % powierzchni terenu),
- letniskowo – wypoczynkowej – przewidywane dla realizacji głównie indywidualnego budownictwa letniskowego z możliwością lokalizacji obiektów turystycznych ogólnodostępnych.,
- urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, dla których ustala się wysokość zabudowy do 6 m oraz dopuszcza lokalizację obiektów i urządzeń wytwarzających energię elektryczną pochodzącą z przetwarzania światła słonecznego wraz z infrastrukturą niezbędną do ich funkcjonowania,”.

Tymczasem w załączniku nr 2 do uchwały, dla ww. terenów przeznaczonych pod zabudowę, za wyjątkiem terenów przeznaczonych pod urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii, **nie ustalono jakichkolwiek minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych dotyczących ich zagospodarowania oraz użytkowania, a tym samym wytycznych do nich określenia w przyszłych planach miejscowych sporządzanych na podstawie niniejszej zmiany studium.**

W konsekwencji brak określenia minimalnych i maksymalnych parametrów oraz wskaźników urbanistycznych oznacza, iż zmiana studium została podjęta z istotnym naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b i art. 12 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. i § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Z przepisu art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wynika

bezpośredni obowiązek określenia minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, które związane są z zagospodarowaniem oraz użytkowaniem terenów.

Brak określenia minimalnych i maksymalnych parametrów urbanistycznych, dla zabudowy dopuszczonej na ww. obszarach funkcjonalnych, jest zabiegiem celowym mającym na celu stosowania w planie miejscowym dla tej zabudowy całkowicie dowolnych parametrów. Skoro bowiem studium nie określa jakichkolwiek wiążących minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych dla tych terenów, to praktycznie w oparciu o takie studium możliwe byłoby sformułowanie absolutnie dowolne ustaleń w ramach planu miejscowego sporządzanego w oparciu o takie studium, co stoi w oczywistej sprzeczności z przytoczonymi powyżej przepisami ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego.

Organ nadzoru wskazuje, iż określenie wytycznych do planów miejscowych w zakresie określenia minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych jest obok określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, podstawową rolą regulacyjną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Powyższe oznacza, że niniejsza zmiana studium została podjęta z istotnym naruszeniem wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a tym samym stanowi o istotnym naruszeniu zasad jego sporządzania, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Odnosnie określania parametrów i wskaźników urbanistycznych, stanowisko judykatury możemy odnaleźć m.in. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2015 r., sygn. akt II OSK 235/14: „*Gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania, uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym co jest istotne (fundamentalne) - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. – ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Innymi słowy, określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką funkcję. Oznacza to, że między oboma aktami zachodzi szczególnie*

- normatywny związek funkcjonalny. **Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który obliuguje organ gminy do sporządzenia projektu planu zgodnie z postanowieniami studium**, gdy nadto w myśl art. 14 ust. 5 u.p.z.p. – przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, burmistrz wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Z powyższej regulacji niewątpliwie wynika, że już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności z postanowieniami studium (15 ust. 1 u.p.z.p.). Po podjęciu zaś przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego - wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.). **Tak więc postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący przy sporządzaniu projektów miejscowych planów, bowiem ustalenia projektu planu są konsekwencją ustaleń studium** (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1294/07, LEX nr 516797). Jeżeli natomiast organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, **uchwalenie planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu** (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.z.p.).”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 920/18, z którego wynika, iż: „(...) Nie ulega więc wątpliwości, że z woli ustawodawcy postanowienia studium cechuje, co do zasady, wyższy stopień ogólności oraz że są one uszczegółowiane lub konkretyzowane dopiero na dalszym, zasadniczym etapie działań planistycznych, jakim jest opracowanie i uchwalenie m.p.z.p. Jednakże, zdaniem Sądu, **pozostawiony organowi planistycznemu przez ustawodawcę zakres swobody w kształtowaniu treści studium, a zwłaszcza w określaniu stopnia jego szczegółowości, nie sięga aż tak daleko, aby dla terenów przeznaczonych w studium pod zabudowę możliwe było całkowite odstępnie od ustalenia w nim jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych,**

tudzież ograniczenia ich wyłącznie - jak w kontrolowanej sprawie - do wskaźnika liczby miejsc parkingowych (postojowych, garażowych).

W orzecznictwie zauważa się, iż wykładnia art. 10 ust. 2 u.p.z.p. czy § 6 ust. 2 rozporządzenia nie pozostawia wątpliwości, że skoro ustawodawca wskazał, iż w studium "określa się w szczególności", czy też podał, że ustalenia studium "powinny zawierać" - to mowa jest o elementach studium niezbędnych, istotnych i koniecznych do określenia. To, że przepisy mówią o określeniu "w szczególności" czy "powinny w szczególności określać", faktycznie nie daje możliwości ograniczenia elementów studium. Innymi słowy, przywołane wyrażenia należy rozumieć w ten sposób, że omawiane przepisy wskazują minimum elementów studium w zakresie jego zawartości (por. wyrok WSA z 11 kwietnia 2017 r., II SA/Wr 99/17, CBOSA).

Uzupełniając te wywody należy zauważyć, że oczywiście także w tym przypadku obowiązuje zasada, w myśl której studium musi zawierać wymagane elementy (ustalenia), o jakich mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. i w § 6 rozporządzenia, wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego studium, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (analogicznie w odniesieniu do obligatoryjnych elementów planu miejscowego - por. wyroki NSA: z 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10; z 13 października 2011 r., II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., II OSK 1343/12, dostępne w CBOSA; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 15 Nb 6, s. 178; I. Zachariasz (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 3 do art. 15). Trudno sobie jednak wyobrazić, aby w praktyce mogły zaistnieć takie okoliczności faktyczne - poza terenami wyłączonymi w studium całkowicie spod zabudowy - które uzasadniałyby odstępnie od ustalenia w studium jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych, względnie ograniczenia ich wyłącznie do wskaźnika liczby miejsc postojowych. W każdym razie, w ocenie Sądu, organy Gminy nie wykazały, aby takie okoliczności wystąpiły w przypadku terenów objętych zmianą Studium. Co więcej, argumentacja przedstawiona w odpowiedzi na skargę pozwala przypuszczać, że odstępnie od określenia w uchwalonej zmianie Studium parametrów i wskaźników urbanistycznych było w rzeczywistości podyktowane nie tyle obiektywnymi okolicznościami (zwłaszcza wzmiankowaną specyfiką terenu), ile raczej subiektywnym przekonaniem o zasadności (celowości) pozostawienia organowi planistycznemu pełnej, niczym nie skrepowanej swobody w kształtowaniu parametrów zabudowy na etapie uchwalania (zmiany) m.p.z.p. Takie rozumowanie jest jednak sprzeczne

z samą istotą studium. Akt ten jest bowiem formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne, i jako taki jest nie tylko aktem mającym określać założenia lokalnej polityki przestrzennej, ale także zawierać ustalenia wiążące przy sporządzaniu m.p.z.p. oraz elementy regulacyjne w postaci lokalnych zasad zagospodarowania.

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 155/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: „Jak wynika z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.p.z.p., w studium określa się w szczególności uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d), **kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, na mocy którego 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. W warunkach niniejszej sprawy, jak słusznie zauważył Wojewoda, Rada dopuściła się naruszenia wskazanych przepisów z uwagi na pominięcie w treści studium **kluczowych dla ładu przestrzennego parametrów i wskaźników zabudowy, takich jak minimalna i maksymalna intensywność zabudowy oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej.** 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, CBOSA). Wbrew twierdzeniom Rady, zawartym w odpowiedzi na skargę, że podstawową zasadą jest nieingerowanie w zapisach studium w zakres ustaleń zarezerwowanych dla planu miejscowego, **podkreślić należy, że przytoczone przepisy nakładające obowiązek ustalenia w studium minimalnych i maksymalnych wskaźników urbanistycznych mają charakter przepisów bezwzględnie obowiązujących.** Tym samym przy uchwalaniu studium należy obligatoryjnie dokonać ustaleń przewidzianych w tych przepisach. Wyznaczenie wspomnianych wskaźników w żadnym razie nie stanowi ingerencji w materię zarezerwowaną dla planów miejscowych. **W studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, jak również określa podstawowe parametry i wskaźniki urbanistyczne.** Brzegowe zaś wartości wskaźników zabudowy nie muszą przejawiać się w skonkretyzowaniu ich określonymi liczbami miary, ale muszą być uchwytnie na podstawie samej treści studium. Studium jako akt planistyczny określa bowiem politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu planu miejscowego (tak też w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/OI 389/19, CBOSA).”;*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2332/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: „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 ład przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia). Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne należy przez to rozumieć "parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40". W kontekście powyższego prawidłowe jest stanowisko Wojewody, że użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot "minimalne i maksymalne parametry" odnosi się do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Natomiast w części tekstowej zmiany studium pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, str. 36-41, nie określono jakichkolwiek parametrów oraz wskaźników urbanistycznych dla dokonywanej zmiany studium. (...) Podzielić należy ocenę organu nadzoru, że takie parametry i wskaźniki nie są wiążące, bowiem stanowią co najwyżej propozycję do rozważania na etapie sporządzania projektu planu miejscowego. (...) Tym samym, sformułowane w zmianie studium wytyczne do sporządzanych planów miejscowych są w tej sytuacji jedynie propozycjami, postulatami i zaleceniami i nie mogą być tym samym uznane za ustalenia wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. (...) Niewątpliwie w zmianie studium nie określono minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem studium jedynie proponuje się przyjęcie wszystkich wymienionych wskaźników, zaś w przypadku minimalnej powierzchni biologicznie czynnej wartość parametru nie została w sposób precyzyjny określona w formie jednoznacznej wartości granicznej, co oznacza, że zmiana studium w tym zakresie została podjęta z naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził: „Stosownie do § 6 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia,

wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium obejmują ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, wskazując, że powinny one określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego; **ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, wskazujące, że powinny one 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.** Opierając się na przytoczonych regulacjach prawnych, również i w tym aspekcie sprawy organ nadzorczy trafnie zauważył, że w części tekstowej Zmiany Studium, w Kierunkach zagospodarowania przestrzennego – Etap II, ppkt 1.2.2.1. pn. Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów (str. 27 - 32) **nie określono parametrów oraz wskaźników urbanistycznych dla wyznaczonych na rysunku obszarów zabudowy: usługowo – mieszkaniowej, mieszkaniowo – usługowej, lotniskowej, usług publicznych, istniejącej produkcyjno - usługowej oraz produkcji obsługi rolnictwa.** Przyjęta przez Radę konstrukcja zmiany studium polegająca na częściowym przytoczeniu, w części tekstowej, wcześniejszych zmian Studium dokonanych na mocy wyżej wymienionych uchwał z 2008 r., 2010 r., 2011 r. i 2012 r., pomimo dokonania Zmiany Studium w odniesieniu do całego obszaru Gminy Słupno, skutkowało tym, że dla obszarów objętych wcześniejszymi zmianami pozostawiono część zapisów. Tym samym, w odniesieniu do obszarów zabudowy: mieszkaniowej z dopuszczeniem usług podstawowych, produkcyjno-usługowej i rekreacyjno-sportowej, obowiązują jednocześnie ustalenia zawarte odpowiednio na str. 29 – 32, 30 – 32 i 29 – 32. Wszystko to w istocie sprowadza się do tego, że dla obszarów o tożsamym charakterze obowiązują inne wielkości w zakresie wskaźników: intensywności zabudowy, maksymalnej zabudowy, czy wysokości zabudowy. Akceptacja zaprezentowanego stanowiska organu nadzoru wiąże się również z wcześniejszą oceną Sądu, dokonaną wbrew stanowisku zajmowanemu przez skarżącą ("wszystkie wykreślenia znajdują się w przypisach"), że przypisy wskazujące na dodanie treści danej, wcześniejszej, zmiany Studium nie oznaczają wykreślenia tej treści z obecnej Zmiany Studium. Część obszarów objętych wcześniejszymi zmianami Studium została objęta modyfikacjami w części graficznej, w przeciwieństwie do części tekstowej. Uprawnione jest twierdzenie, że w odniesieniu do części terenów objętych

wcześniejszymi zmianami obowiązywać mogą zamieszczone w części tekstowej różne (w rozumieniu odmienne) parametry i wskaźniki urbanistyczne. **Dalej należy zgodzić się z Wojewodą, że skoro w Studium w 2.1 "Standardy zabudowy w strefach funkcjonalnych" jedynie "proponuje się" określone wskaźniki zagospodarowania terenów (str. 29-30), we wszystkich wcześniejszych jego zmianach, to oznacza, że w części tekstowej Zmiany Studium nie określono w sposób wiążący przy sporządzaniu planów miejscowych minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych. I wbrew argumentacji skarżącej są to ustalenia obowiązujące.**";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 września 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1754/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: „Minister Infrastruktury, działając na podstawie art. 10 ust. 4 p.z.p w § 6 ustalił wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium wskazując na powinność określenia **m.in. minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych uwzględniających wymagania ładu przestrzennego w tym urbanistyki i architektury**, wskazania terenów do wyłączenia spod zabudowy a także wytycznych dla wymagań planów miejscowych. Skoro zatem studium miało spełniać tę powinność winno sprecyzować te parametry. **Minimalne i maksymalne wskaźniki urbanistyczne to nic innego niż wskaźniki "od-do"**. W związku z tym wywody skarżącego, że rozdział 1 Część 2, tom 2 załącznika do uchwały spełnia wymogi art. 10 ust. 2 pkt 1 lit b p.z.p. i § 6 pkt 2 rozporządzenia, nie zasługują na uwzględnienie. (...) O ile można się zgodzić ze skarżącym, że organ nadzoru ustalenia co do naruszenia oparł na użytym sformułowaniu "należy dążyć" jako stanowiącym postulat a nie wytyczną co do zakresu powierzchni biologicznie czynnej, które to rozumowanie nie jest do końca prawidłowe, to jednak nawet przy pominięciu tego poglądu należy ostatecznie dojść do wniosku, że organ gminy nie wskazał w sposób prawidłowy tego parametru, gdyż w odniesieniu do terenów 1 TW i 2 TW nie określił wskaźnika minimalnego – nie wiadomo do jakiego poziomu można go obniżyć na terenach przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne oraz terenach które pozostaną lasami. Tego rodzaju zapisy studium nie spełniają wyrażonej w 9 ust. 4 p.z.p. zasady przejrzystości, czytelności a przede wszystkim jednoznaczności. Zwrócić należy uwagę, że nie spełniają kryterium zasad ładu przestrzennego ustalenia, iż wysokość budynków może wynosić od zero do 85 m. Tak ukształtowane parametry mogą co najwyżej wprowadzić chaos urbanistyczny, tym bardziej gdy mowa jest o tym, że budowle mogą być budowane wg

indywidualnych potrzeb. Ta niejednoznaczność przesądza o wadliwości zapisów studium a nie niefortunność użytego w uchwale sformułowania "należy dążyć". Z uchwały mimo tego zapisu da się ustalić ww. parametry tyle tylko, że nie spełniają one wymogów ustawowych z powodów podanych wyżej. Ostatecznie zatem zapisy te są niezgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia. Wbrew wywodom skargi w odniesieniu do terenów TW1 i TW 2 nie chodzi o większe uszczegółowienie ale o sprecyzowanie tych parametrów w sposób jasny i precyzyjny. Tak aby przy sporządzaniu planu nie było dowolności w tym zakresie. Oczywiście ma rację skarżąca gmina, że szczegółowe parametry ustala się w planie miejscowym – o czym stanowi § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r, w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003.164.1587). **Jednakże Studium nie ma na celu określenia szczegółowych parametrów zabudowy dla danej działki ewidencyjnej ale określenia ram w jakich proponuje się sposób ukształtowania na danym terenie zabudowy. Te ramy to granice późniejszego planowania – co potwierdza powołany przez gminę komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod redakcją Z Niewiadomskiego, Wydawnictwo BECK Warszawa 2006."**

Brak określenia parametrów i wskaźników urbanistycznych dla obszarów o funkcjach przeznaczonych pod zabudowę, zarówno dla funkcji już wyznaczonych w zmienianym studium, jak też dla funkcji określonych niniejszą zmianą studium, stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p. oraz § 6 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia, co jest istotnym naruszeniem zasad sporządzenia studium, a tym samym, w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi **samoistną podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.**

Aktualizując tekst uwarunkowań, stosownie do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p., w tym art. 10 ust. 1 pkt 7 i ust. 5, Rada Miejska w Żurominie sporządziła bilans terenów pod zabudowę, dla którego ustalenia zawarto w tekście uwarunkowań stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, część I. *Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego*, w ramach rozdziału 8. pn. *Potrzeby i możliwości rozwoju gminy*, pkt 8.8. *Bilans terenów*, wyróżniając wprowadzone zmiany kolorem zielonym.

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;
- przeznaczonych w planach miejscowych, poza ww. obszarami.

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

Organ nadzoru wskazuje, że sporządzony bilans terenów przedstawiony w tabeli 18 pn. *Bilans terenów* (str. 67) zawiera błędne wyliczenia dotyczące zapotrzebowania na nową powierzchnię użytkową zabudowy o funkcji mieszkaniowej w trzydziestym roku prognozy, tj. w roku 2051.

Z danych liczbowych zawartych w wierszu A tabeli wynika, że w trzydziestym roku prognozy zapotrzebowanie to zostało określone na poziomie 479 249,57 m² (oznaczone kolorem zielonym), podczas gdy z wyliczeń przedstawionych na str. 59 wynika, że zostało ono określone na poziomie 455 320,57 m², a te uaktualnione dane liczbowe zostały oznaczone kolorem zielonym.

Z powyższych wyliczeń wynika również, że dane liczbowe zawarte w wierszu A, pomimo oznaczenia ich w tabeli kolorem zielonym, tj. wskazane jako uaktualnione, dotyczą nieobowiązującego już zapotrzebowania, bowiem odnoszą się dla wyliczeń w 2050 roku, kształtującego się na poziomie 479 249,57 m² i oznaczonego w tych wyliczeniach kolorem czerwony (str. 59), co do których organ nadzoru stwierdził ich nieważność.

Oznacza to, że **w wierszu A tabeli 18 wprowadzono błędne dane liczbowe dotyczące zapotrzebowania na nową powierzchnię użytkową zabudowy o funkcji mieszkaniowej w trzydziestym roku prognozy, tj. niezgodne z wcześniejszymi wyliczeniami przedstawionymi na str. 59 tekstu uwarunkowań.**

W wyniku błędnie wprowadzonych ww. danych dotyczących zabudowy o funkcji mieszkaniowej, w konsekwencji również błędnie określono:

- zapotrzebowanie na powierzchnię użytkową ww. zabudowy w trzydziestym roku prognozy, zwiększone o 30% zgodnie z art. 10 ust. 7 ustawy o p.z.p., tj. na poziomie 623 024,44 m² (wiersz B tabeli), podczas gdy powinno kształtować się ono na poziomie **591 916,74 m²** (455 320,57 m² x 30% + 455 320,57 m²);
- zapotrzebowanie na powierzchnię użytkową ww. zabudowy w trzydziestym roku prognozy, tj. na poziomie 62,3024 ha (wiersz C tabeli), podczas gdy powinno kształtować się ono na poziomie **59,1917 ha**;
- wynik bilansu, tj. porównanie chłonności oraz szacowanego zapotrzebowania, stwierdzającego niedobór powierzchni użytkowej na poziomie 20,7335 ha (wiersz P tabeli), podczas gdy niedobór tej powierzchni, przy przyjętych przez Gminę Żuromin założeniach, powinien kształtować się na poziomie **17,6227 ha** (59,1917 ha – 41,5690 ha).

Przeprowadzone przez organ nadzoru wyliczenia wykazują, że Rada Miejska w Żurominie **zawyżyła niedobór powierzchni użytkowej zabudowy o funkcji mieszkaniowej w trzydziestym roku prognozy o 3,1108 ha** (20,7335 ha – 17,6227 ha) oraz, że istnieje możliwość lokalizowania nowej zabudowy o funkcji mieszkaniowej o powierzchni użytkowej **17,6227 ha poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod tę funkcję.**

Błędnie sporządzony bilans terenów stanowi o naruszeniu dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 pkt 1 i pkt 4 ustawy o p.z.p. Ponadto **wpływa on bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego.** Powyższe jest istotnym naruszeniem zasad sporządzania zmiany studium, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości.

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2418/19, w którym Sąd stwierdził: „**Zestawienie tych wartości jest o tyle však istotne – na co wskazał organ nadzoru, a Sąd w składzie rozpoznającym sprawę w pełni podziela – że w warunkach wynikających z przytoczonych powyżej unormowań nie jest możliwe przeznaczenie kolejnych obszarów w studium albo zmianie studium pod nową zabudowę, jeśli**

chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę (wynika to wprost z art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p.). 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 zbyteczne, a których wystąpienie Sąd potwierdził w toku samodzielnej analizy zaskarżonej uchwały, nie pozostawia wątpliwości, że bilans sporządzony na potrzeby zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów nie spełnia wymagań, jakie względem tego opracowania formułuje ustawodawca. Stwierdzone w nim liczne błędy rachunkowe, prowadzą bowiem do zasadniczych przekłamań co do oceny wielu aspektów wpływających na potencjalną możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę, przy czym przede wszystkim prowadzą do błędnego wniosku, iż takie przeznaczenie jest uzasadnione, choć prawidłowo sporządzone wyliczenia wiodą do zgoła przeciwnego wniosku. Tak sporządzonego bilansu nie daje się zatem pogodzić z ustawowymi

wymaganiami dotyczącymi zasad jego sporządzania. **W rezultacie więc sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p., skutkuje wadliwością treści opracowywanego studium (jego zmiany), wyrażającą się albo w błędnym przeznaczeniu (mimo braku obiektywnej potrzeby), albo w nieprzeznaczeniu (pomimo istnienia ku temu stosownych potrzeb), określonych terenów pod nową zabudowę. Okoliczność ta musi być więc uznana za istotne naruszenie zasad sporządzania studium (zmiany studium) i stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;**

- 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 Warszawie z 12 listopada 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 1567/20, w którym Sąd stwierdził: „A zatem, opracowanie zmiany nr 2 Studium w sposób niezgodny ze sporządzonym i znajdującym się w aktach bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę, jest istotnym naruszeniem. Istotne naruszenie trybu postępowania należy w tym wypadku rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych które byłyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego. W niniejszej sprawie z akt wynika, że gdyby organ zastosował się do sporządzonego bilansu i treści wskazanego wyżej przepisu art. 10 u.p.z.p., to ustalenia planistyczne w zmianie nr 2 Studium byłyby odmienne.”;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 133/19, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „Z zestawienia cytowanych przepisów wynika, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. – a zwłaszcza sformułowanie wskazanego w art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p. "maksymalnego w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę" w sposób wadliwy, bo np. bez dostatecznego oparcia w wynikach analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych lub możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c u.p.z.p., albo na skutek błędnego operowania danymi wynikającymi z tych analiz – będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie (z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością) 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.”;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził, że „Zasadnie również Wojewoda wskazał na niespójności i wewnętrzne sprzeczności w poszczególnych częściach studium, odnośnie do

prognoz demograficznych. Chodzi o załącznik nr 1 do uchwały, materiały planistyczne, str. 54 wersy: 24 – 26, oraz str. 53 wersy: 12 – 15, w których mowa jest o korzystnych uwarunkowaniach demograficznych i dodatnim wskaźniku przyrostu naturalnego i salda migracji, podobnie w załączniku nr 1 do uchwały str. 33 i str. 34, mowa jest o wzroście liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym i ludności w wieku produkcyjnym, co pozytywnie może rokować na przyszłość jeśli chodzi o procesy demograficzne, natomiast na str. 35 zaskarżonej uchwały mowa jest o zmniejszeniu wieku przedprodukcyjnego, produkcyjnego i poprodukcyjnego, oraz o procesie starzenia się społeczeństwa w gminie [...]. Spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym, a także wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym wynika również zdanych zawartych w tabeli nr 9 na str. 36 - 37 załącznika nr 1 do studium. Przytoczone stwierdzenia wzajemnie się wykluczają i nie mogą tym samym zostać uznane za podstawę do dokonywania jakichkolwiek wyliczeń w tym zakresie. (...) Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., zapotrzebowanie na nową zabudowę określa się na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, wyrażając go w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. W studium nie zawarto jakichkolwiek prognoz demograficznych dotyczących gminy Łąck, co powoduje, że nie można uznać by zapotrzebowanie na nową zabudowę spełniało wymogi art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b i art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (...) Ustawodawca w art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6 u.p.z.p. nałożył obowiązek określenia potrzeb inwestycyjnych gminy, wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy, a także możliwości jej finansowania, a w art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. - obowiązek dokonania zmian projektu studium w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne przekraczają możliwości ich finansowania. Jednak w studium nie określono w sposób szczegółowy ustaleń dotyczących kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., a także w zakresie określenia obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w 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 uwzględnić bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.**”;

- 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 Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że „**Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: "formułuje się", "szacuje się", "porównuje się", "określa się" dowodzi, że ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób 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 wprowadzicie opracowany, jednakże - co prawidłowo wyartykułował organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym - nie odpowiada on wymogom art. 10 ust. 5 PlanZagospU, który, o czym była wyżej mowa, precyzuje ściśle kolejność poszczególnych działań przy jego sporządzaniu i elementy podlegające badaniu. **Ponadto, już na pierwszy rzut oka, zestawienie treści skargi z treścią studium dowodzi, iż rzeczony bilans nie jest opracowaniem spójnym, uporządkowanym i kompleksowym, a jego poszczególnych elementów należy poszukiwać w treści całego studium.** Powyższa okoliczność nie stanowiła jednak bezpośredniej przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały, choć niewątpliwie utrudniała weryfikację bilansu w świetle przesłanek materialnoprawnych. Sąd odnosząc się do rozważanego bilansu terenów stwierdził w ślad za organem nadzoru, iż przede wszystkim nie spełnia on wymagań określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1 PlanZagospU, ponieważ nie określa maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. Następnie, jeśli chodzi o warunki sprecyzowane w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU, to podstawowym zarzutem pod adresem bilansu jest odniesienie się wyłącznie do terenów zabudowy mieszkaniowej w miejscowościach - Bielawy i Sobota i pominięcie możliwości lokalizowania nowej zabudowy (niekoniecznie mieszkaniowej) na terenie całej gminy (a nie tylko w dwóch miejscowości), wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy w podziela na funkcje.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w 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. 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. (...) Z art. 10 ust. 5 pkt 1–6 u.p.z.p. wynika, że co do zasady bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę winien być sporządzony dla obszaru całej gminy, w podziale na funkcję zabudowy. **Jak wspomniano to już wyżej ma to przeciwdziałać rozproszeniu zabudowy i służyć racjonalnemu wykorzystaniu potencjału gminy w zakresie planowania nowej zabudowy.”;**

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

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

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu. Tymczasem ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

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).”.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 332/XLVI/2022 Rady Miejskiej w Żurominie z 30 czerwca 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Żuromin”, 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/