



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 26 kwietnia 2023 r.

WNP-I.4131.105.2023.RM

**Rada Gminy w Nowej Suchej**

Nowa Sucha 59A

96 – 513 Nowa Sucha

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLV/352/2023 Rady Gminy w Nowej Suchej z 24 marca 2023 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowa Sucha”.

**Uzasadnienie**

Na sesji 24 marca 2023 r. Rada Gminy w Nowej Suchej podjęła uchwałę Nr XLV/352/2023 „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowa Sucha”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania

zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy, w całości lub w części, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

Ustawa o p.z.p. reguluje zatem, w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub opcjonalnie, w związku z dyspozycją art. 27 ustawy o p.z.p., w zmianie studium.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, w dużym stopniu opisowym, na co wskazuje sama nazwa *studium*.

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

W judykaturze wskazuje się, iż aktualne przepisy art. 10 ust. 2, 2a, 3a „*należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać »spójny« ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich »ogólnikowość« i »hasłowość« nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium» (wyrok NSA z 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02, OSS 2002, nr 4, poz. 103).*

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywanej przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się w tym przypadku do ponownej weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym

do dokonania oceny, czy w studium (opcjonalnie jego zmianie) uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium (opcjonalnie jego zmiany), nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji, określony przez ustawodawcę.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 8, teza 12. do art. 12 „Należy stwierdzić, że organ nadzoru analizuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod kątem tego, czy jego ustalenia nie łamią obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, czyli czy studium nie wykracza poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”.

Nie ulega również wątpliwości, iż na podstawie ustawy o p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego w swoich granicach administracyjnych. W wykonaniu owej kompetencji, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub też uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, w trybie art. 27 ustawy o p.z.p.

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

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

zagospodarowania przestrzennego. Ustalane w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 9, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określiło, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały. W § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazano, że projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, w studium należy określić wpływ uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 tejże ustawy.

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

Już w tej części uzasadniania należy zauważyć, że w podstawie prawnej podjętej uchwały, w ramach ustawy o p.z.p., przywołano jedynie przepis art. 12 ust. 1, podczas gdy Gmina Nowa

Sucha kontynuowała procedurę planistyczną na podstawie uchwały Nr XXXV/262/2018 Rady Gminy w Nowej Suchej z 28 czerwca 2018 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowa Sucha”.

Tymczasem na podstawie powyższej uchwały przystąpieniowej Rada Gminy w Nowej Suchej podjęła już uchwałę Nr XXX/247/2021 z 19 października 2021 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowa Sucha”, która objęta została rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego znak: WNP-I.4131.262.2021.RM z 25 listopada 2021 r. na mocy którego stwierdzono nieważność ww. uchwały w całości.

20 grudnia 2021 r. Gmina Nowa Sucha złożyła skargę na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 17 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 125/22 oddalił skargę Gminy Nowa Sucha na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego znak: WNP-I.4131.262.2021.RM z 25 listopada 2021 r. Wobec braku złożenia skargi kasacyjnej ww. wyrok, a tym samym również ww. rozstrzygnięcie nadzorcze stało się prawomocne.

Stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. „Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi.”.

Powyższy przepis umożliwia kontynuację, wcześniej rozpoczętej procedury planistycznej, jednakże powyższe winno wynikać wprost z podstawy prawnej podjętej uchwały, w której winien zostać przywołany art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., a czego w niniejszej sprawie nie uczyniono.

Organ nadzoru wskazuje, że we wcześniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym wskazano, że Rada Gminy w Nowej Suchej podejmując 28 czerwca 2018 r. uchwałę Nr XXXV/262/2018 zainicjowała proces sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Sucha, w jej granicach administracyjnych. Biorąc pod uwagę powyższą uchwałę inicjującą proces sporządzania nowego studium, należało przyjąć, iż zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. w planowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in.: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; walory ekonomiczne przestrzeni; prawo własności, a także potrzeby interesu publicznego.

W art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p. ustawodawca wskazuje na możliwość dokonywania zmian w zagospodarowaniu terenów z uwzględnieniem analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, przy czym to w ust. 4 art. 1 określono katalog przesłanek, którymi mają się kierować organy publiczne przy określaniu przeznaczenia terenu, sposobów zagospodarowania i korzystania z terenu, w tym sytuowania nowej zabudowy przy jednoczesnym zrealizowaniu wymagań

wynikających z zasad: ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią i walorów ekonomicznych przestrzeni. Organy gminy mają bowiem dążyć do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego, zapewnienia rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, a także planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, bądź przeznaczonych w planach miejscowych na takie cele. Powyższe oznacza, iż nowe przesądzenia planistyczne mogą nastąpić tylko i wyłącznie w drodze wyjątku w odniesieniu do innych obszarów, co wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: (...) 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. poz. 1612 oraz z 2005 r. poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.”.

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

Tymczasem, dokonując analizy uchwały Nr XLV/352/2023 Rady Gminy w Nowej Suchej z 24 marca 2023 r. organ nadzoru ponownie stwierdził, iż bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany niezgodnie z wymogami przepisów tej ustawy, co tym samym wpływa bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Nowa Sucha.

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

- 1) formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

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

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

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

Dopiero zestawienie otrzymanych wartości zapotrzebowania i chłonności, pozwala na wyznaczenie nowych obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami obecnie zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych i to tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie

przekracza tak określoną chłonność. W przypadku, gdy chłonność terenów faktycznie zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium (opcjonalnie jego zmianie) nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów, z zastrzeżeniem wynikającym z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p.

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

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

Już w tym miejscu organ nadzoru ponownie wskazuje, że bilans terenów, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., winien stanowić integralną część uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Tymczasem w przedmiotowym przypadku bilans ten ponownie stanowi załącznik A do tekstu studium, a zatem stanowi załącznik do załącznika.

Dokonana przez organ nadzoru analiza załącznika A do tekstu studium prowadzi do wniosku, że określając zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową (Rozdział 1.1. pn. „Zabudowa mieszkaniowa”), stwierdzono m.in. że:

Z przeprowadzonych analiz tego obszaru wynika, iż istnieje wyraźna tendencja migracji ludności z ośrodków miejskich do gmin ościennych, w tym do gminy Nowa Sucha. Gmina Nowa Sucha biorąc pod uwagę rosnące zainteresowanie ludzi mieszkaniem w domu jednorodzinnym wolno stojącym, położonym w bliskiej odległości od Sochaczewa, Łodzi, Warszawy (potencjalnych miejsc pracy), ale równocześnie blisko natury, w dzielnicy dobrze skomunikowanej, wyposażonej w infrastrukturę techniczną. Dlatego gmina Nowa Sucha może okazać się jednym z niewielu miejsc, które będzie spełniać wszystkie oczekiwania poszukiwaczy nowego lokum. Dodatkowo gmina od kilku lat dba o podniesienie jakości życia obecnych i przyszłych mieszkańców inwestując m.in. w infrastrukturę rekreacyjno-sportową, szkoły, nowe usługi. Gmina Nowa Sucha na tle innych gmin położonych w tej lokalizacji może stać się bardziej pożądaną destynacją dla przyszłych poszukiwaczy miejsca na swój wymarzony dom, ale także dla osób poszukujących zatrudnienia w pobliskim Centralnym Porcie Komunikacyjnym. Atutem gminy jest również położenie przy szlaku kolejowym, który determinuje zarówno rozwój mieszkalnictwa, ale także sfery gospodarczej.



Biorąc wszystkie możliwe czynniki pod uwagę, na potrzeby przeprowadzanej symulacji, przyjęto średni przyrost ludności w gminie Nowa Sucha na następne 10, 20, 30 lat na poziomie 50 mieszkańców rocznie (zgodnie ze średnim przyrostem z ostatnich 20 lat).

W związku z powyższym, przewidywana ilość mieszkańców

- za 10 lat, tj. w roku 2032 zwiększy się o 2800,
- za 20 lat, tj. w roku 2042 zwiększy się o 5600,
- za 30 lat, tj. w roku 2052 zwiększy się o 8400.

Do wyrażenia maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w ilości powierzchni użytkowej zabudowy przyjęto, że statystycznie, uwzględniając stały wzrost ludności i przyrost powierzchni użytkowej funkcji mieszkaniowej na poziomie ok. 120m<sup>2</sup>/gospodarstwo domowe/rok, daje nam zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w wielkości:

- za 10 lat – 168 000 m<sup>2</sup>,
- za 20 lat – 336 000 m<sup>2</sup>,
- za 30 lat – 504 000 m<sup>2</sup>.

Biorąc pod uwagę niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę w stosunku do wyników analiz, liczba ta może wynosić za 30 lat 655 200 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej zabudowy mieszkaniowej.

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika tym samym, że na potrzeby określenia zapotrzebowania przyjęto, że w przeciągu następnych 30 lat, liczba mieszkańców wzrastać będzie średniorocznie o 50 osób, co oznacza, że przewidywana liczba mieszkańców za:

- 10 lat wyniesie 500 osób (10 x 50 os.), nie zaś jak przyjęto do dalszych wyliczeń 2800, co oznacza przeszacowanie o 2300 mieszkańców w przeciągu pierwszych dziesięciu lat;
  - 20 lat wyniesie 1000 osób (20 x 50 os.), nie zaś jak przyjęto do dalszych wyliczeń 5600, co oznacza przeszacowanie o 4600 mieszkańców w przeciągu dwudziestu lat;
  - 30 lat wyniesie 1500 osób (30 x 50 os.), nie zaś jak przyjęto do dalszych wyliczeń 8400, co oznacza przeszacowanie o 6900 mieszkańców w przeciągu trzydziestu lat,
- przy obecnej ich liczbie, datowanej na grudzień 2017 r. (*vide* Tabela Nr 3 załącznika A str. 5), wynoszącej 6572 mieszkańców, oznacza co najmniej podwojenie ich liczby.

Powyższe oznacza, że na potrzeby określenia maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową na terenie gminy Nowa Sucha w perspektywie 30 lat, przeszacowano liczbę ludności o 6900 osób, podczas gdy uwzględnienie w studium prognozy demograficznej dla danej gminy wynika wprost z dyspozycji:

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

W tym przypadku przeprowadzona przez organ nadzoru analiza przywołanych powyżej zapisów wykazuje, iż przyjęte w bilansie zwiększenie liczby mieszkańców gminy nie wynika wprost z zawartych w nim danych, co narusza wprost dyspozycję art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p., obligującą do uwzględniania uwarunkowań wynikających w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, w tym przede wszystkim prognoz demograficznych dla danej gminy, których

uwzględnienie jest obligatoryjnym elementem studium, w tym też podstawą do dokonania wyliczeń zapotrzebowania na nową zabudowę.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 września 2019 r. sygn. akt II OSK 2699/17: „(...) Art. 10 ust. 5 u.p.z.p. określa zagadnienia, które muszą zostać ujęte przy sporządzaniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. I tak dla przykładu formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w 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, 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, 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. (...)” (LEX nr 2778758).

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, że określenie zapotrzebowania na nową zabudowę dla funkcji zabudowy mieszkaniowej wykonano w sposób naruszający przywołane powyżej przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na znaczące rozbieżności pomiędzy założeniami dotyczącymi prognozowanej liczby ludności w Gminie Nowa Sucha, przy obliczaniu tego zapotrzebowania. Określając bowiem zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową, błędnie przyjęto, że zapotrzebowanie to za:

- 10 lat wynosić będzie 168 000 m<sup>2</sup>, podczas gdy prawidłowo wyliczone zapotrzebowanie w oparciu o przytoczone powyżej dane (2 os. na 1 mieszkanie przy średniej powierzchni mieszkania 120 m<sup>2</sup>) wynosić winno 30 000 m<sup>2</sup> (500/2 x 120 m<sup>2</sup>), co oznacza przeszacowanie o 138 000 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej funkcji mieszkalnej, w przeciągu pierwszych dziesięciu lat;
- 20 lat wynosić będzie 336 000 m<sup>2</sup>, podczas gdy prawidłowo wyliczone zapotrzebowanie w oparciu o przytoczone powyżej dane wynosić winno 60 000 m<sup>2</sup> (1000/2 x 120 m<sup>2</sup>), co oznacza przeszacowanie o 276 000 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej funkcji mieszkalnej, w przeciągu dwudziestu lat;
- 30 lat wynosić będzie 504 000 m<sup>2</sup>, podczas gdy prawidłowo wyliczone zapotrzebowanie w oparciu o przytoczone powyżej dane wynosić winno 90 000 m<sup>2</sup> (1500/2 x 120 m<sup>2</sup>), co oznacza przeszacowanie o 414 000 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej funkcji mieszkalnej, w przeciągu trzydziestu lat.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że wzrost liczby mieszkańców na poziomie 500, 1000 i 1500 osób - odpowiednio w przeciągu 10, 20 i 30 lat – wynikał również z załącznika A pn. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę” do tekstu studium stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały nr XXX/247/202 Rady Gminy w Nowej Suchej z 19 października 2021 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Gminy Nowa Sucha, będącego przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego znak: WNP-I.4131.262.2021.RM z 25 listopada 2021 r. na mocy którego stwierdzono nieważność ww. uchwały w całości, a które było przedmiotem weryfikacji dokonanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który na mocy wyroku z 17 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 125/22 oddalił skargę Gminy Nowa Sucha na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze. Należy przy tym zauważyć, iż sposób określenia zapotrzebowania na funkcję mieszkaniową nie był kwestionowany w ramach ww. rozstrzygnięcia. Należy zauważyć, że od tego czasu nie zaszły żadne zmiany okoliczności uzasadniające kilkukrotny wzrost liczby mieszkańców, a następnie wzrost zapotrzebowania na funkcję mieszkaniową na terenie całej Gminy.

Z ustaleń zawartych w studium niespełna 1,5 roku wcześniej, wynikał przyrost liczby mieszkańców szacowany na 1500 osób. Liczba mieszkańców, analogicznie jak obecnie, stanowiła punkt wyjścia dla potrzeb oszacowana zapotrzebowania na funkcję mieszkaniową, która po uwzględnieniu niepewności procesów rozwojowych wyrażających się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30%, w związku z dyspozycją art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p., ostatecznie została określona na poziomie 84 500 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej funkcji mieszkalnej, co wynika wprost z przywoływanego powyżej załącznika A pn. „*Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*” do tekstu studium stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały nr XXX/247/202 Rady Gminy w Nowej Suchej z 19 października 2021 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowa Sucha, w następującym brzmieniu:

#### STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY NOWA SUCHA - BILANS

Ponadto należy zwrócić uwagę na poprawę dostępności komunikacyjnej obszaru gminy Nowa Sucha w ostatnich latach, co również ma znaczny wpływ na rozwój gminy i wzmogłą migrację ludności z Sochaczewa, Łowicza czy Warszawy. Sporym atutem jest także przebiegająca przez obszar gminy linia kolejowa nr 3 (E20) relacji Berlin-Poznań-Warszawa-Moskwa oraz droga krajowa nr 92 i w sąsiedztwie droga krajowa nr 50, która łączy się z autostradą A2. Czas dojazdu pociągiem do Warszawy zajmuje ok. 50-55 minut. Przemierzając się samochodem czas podróży jest podobny. Powyższe możliwości sprawiają, że atrakcyjność oraz konkurencyjność gminy Nowa Sucha jest bardzo duża i wciąż wzrasta.

Biorąc wszystkie możliwe czynniki pod uwagę, na potrzeby przeprowadzonej symulacji, przyjęto średni przyrost ludności w gminie Nowa Sucha na następne 10, 20, 30 lat na poziomie 50 mieszkańców rocznie (zgodnie ze średnim przyrostem z ostatnich 20 lat).

W związku z powyższym, przewidywana ilość mieszkańców

- za 10 lat, tj. w roku 2029 zwiększy się o 500,
- za 20 lat, tj. w roku 2039 zwiększy się o 1000,
- za 30 lat, tj. w roku 2049 zwiększy się o 1500.

Do wyrażenia maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w ilości powierzchni użytkowej zabudowy przyjęto, że statystycznie, uwzględniając stały wzrost ludności i przyrost powierzchni użytkowej funkcji mieszkaniowej na poziomie ok. 120m<sup>2</sup>/gospodarstwo domowe/rok, daje nam zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w wielkości:

- za 10 lat – 20 000 m<sup>2</sup>,
- za 20 lat – 40 000 m<sup>2</sup>,
- za 30 lat – 65 000 m<sup>2</sup>.

Biorąc pod uwagę niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę w stosunku do wyników analiz, liczba ta może wynosić za 30 lat 84 500 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej zabudowy mieszkaniowej.

Organ nadzoru wskazuje, że przy obecnych założeniach przestrzennych, przyjmując stały wzrost liczby mieszkańców szacowany na 50 osób / 1 rok, a także uwzględniając wskaźnik 2 osób zamieszkujących 1 mieszkanie oraz średnią powierzchnię mieszkania wynoszącą 120 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, przy uwzględnieniu niepewności procesów inwestycyjnych, prawidłowo wyliczone maksymalne zapotrzebowanie na funkcję mieszkaniową, o którym mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1, winno wynosić 117 000 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej o funkcji mieszkaniowej, albowiem:

$$1500 \text{ os.} / 2 \text{ os.} \times 120 \text{ m}^2 \times 1,3 = 117\,000 \text{ m}^2$$

gdzie wartość:

- 1500 [os.] stanowi łączny przyrost liczby mieszkańców w okresie 30 letniej prognozy;
- 2 [os.] stanowi średnią liczbę osób przypadająca na 1 mieszkanie;
- 120 [m<sup>2</sup>] stanowi średnią powierzchnię użytkową mieszkania;
- 1,3 stanowi współczynnik uwzględniający niepewność procesów inwestycyjnych o 30 %, zgodnie z art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p.

Tym samym porównując błędnie wyliczone zapotrzebowanie na funkcję mieszkaniową określoną na poziomie 655 200 m<sup>2</sup> z prawidłowo wyliczonym wynikającym z przyjętych wskaźników i założeń, wynoszącym 117 000 m<sup>2</sup>, należy zauważyć, że zapotrzebowanie, w ostatecznym bilansie zostało przyjęte na poziomie o 538 200 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej wyższym, niż wynika to z prawidłowych wyliczeń.

Powyższe należy zestawić z istniejącymi zasobami mieszkaniowymi Gminy Nowa Sucha, które według stanu z 2019 r. wynosiły jedynie 222 742,65 m<sup>2</sup> (*vide* Tabela nr 7 str. 7 załącznika A do tekstu studium), co oznacza, że samo tylko przeszacowanie zapotrzebowania w stosunku do istniejących zasobów wynosi ponad 240%.

Porównując prawidłowo określone zapotrzebowanie z chłonnością, stwierdzić należy, że na terenie Gminy Nowa Sucha, zachodzi przesłanka określona w art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. z uwagi na fakt, że skoro faktyczne zapotrzebowanie na funkcję mieszkaniową wynosi 117 000 m<sup>2</sup>, zaś suma chłonności oszacowana została na poziomie 450 862,37 m<sup>2</sup> (w tym w ramach zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej - 247 695 m<sup>2</sup> oraz poza nią w ramach obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – 203 167,37 m<sup>2</sup>), to zapotrzebowanie jest mniejsze niż chłonność o 333 862,37 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej dla funkcji mieszkaniowej. W takiej sytuacji zgodnie z przepisem art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p.

Tymczasem z zestawienia tabelarycznego nr 13d pn. „*Porównanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę z chłonnościami terenów*”, zamieszonej na str. 24 załącznika A do tekstu studium, w brzmieniu:

Tabela nr 13d. Porównanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę z chłonnościami terenów

| tereny zabudowane  | tereny zabudowy wyrażone w powierzchni użytkowej zabudowy [m <sup>2</sup> ]<br>z podziałem na poszczególne funkcje |                           |  |
|--|--|---------------------------|--|
|  | tereny zabudowy mieszkaniowej  | tereny zabudowy usługowej | tereny zabudowy produkcyjnej, aktywizacji gospodarczej |
| maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę (art. 10 ust.5 pkt 1)  | 655200,00  | 229320,00                 | 229320,00  |
| tereny w ramach istniejącej wykształconej zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej z możliwością lokalizowania nowej zabudowy z podziałem na funkcje zabudowy (art.10 ust.5 pkt 2 uopizp): | 247695,00  | 5600,00                   | 5600,00  |
| tereny w ramach obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, inne niż wymienione w art.10 ust.5 pkt 2 uopizp (art. 10 ust.5 pkt 3)  | 203167,37  | 93220,46                  | 64498,77   |
| <b>PORÓWNANIE:</b>   | <b>204337,63</b>   | <b>130499,54</b>          | <b>159221,23</b>                                       |

wynika możliwość wyznaczenia dodatkowo 204 337,63 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej funkcji mieszkaniowej.

Jednocześnie, jak wynika z ostatecznych wyliczeń maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, uwzględniających możliwość zwiększenia zapotrzebowania o 30%, wyliczonych w sposób prawidłowy na podstawie przyjętych i cytowanych powyżej założeń demograficznych, stanowiących również podstawę do analiz poprzedniej wersji studium, objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, zapotrzebowanie to nie przekracza chłonności.

W tej sytuacji stwierdzić należy, że określenie zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową na terenie Gminy Nowa Sucha, zostało wykonane w sposób nieprawidłowy, bowiem faktyczne przyjęte w bilansie zwiększenie liczby mieszkańców gminy nie może zostać uznane za podstawę do dokonania jakichkolwiek wyliczeń dotyczących zapotrzebowania na nową zabudowę, gdyż nie wynika wprost z zawartych w nim danych, co wpływa na ostateczny wynik całego bilansu.

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

Zdaniem organu nadzoru, powyższe oznacza, iż przedmiotowe studium w kształcie przyjętym na podstawie uchwały Nr XLV/352/2023 Rady Gminy w Nowej Suchej z 24 marca 2023 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowa Sucha”, podjęte zostało z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, i tym samym w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

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

Skoro powyższego nie dokonano, to doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania studium, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 pkt 1, 3, 4 i 7 ustawy o p.z.p. Powyższe jednocześnie daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem niedopełnienie tych wymogów stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, określonych w przywołanych powyżej przepisach ustawy o p.z.p.

W komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod redakcją Marka Wierzbowskiego i Alicji Plucińskiej – Filipowicz (wydanie 2, Wyd. Wolters Kluwers, Warszawa 2016, str. 141) wskazuje się, że *„W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zwraca się uwagę, iż regulacja art. 10 ust. 1 formułuje wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych (informacyjnych) studium, do części regulacyjnej studium odnosi się zaś art. 10 ust. 2. Jednakże zarówno wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych, jak i regulacyjnych należy interpretować nie tylko językowo, lecz także celowościowo, mając na uwadze cel, któremu służy studium. Celem tym jest zaś określenie polityki przestrzennej gminy (por. wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2009 r. II OSK 856/09, LEX nr 552886).”*

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestia poprawnie sporządzonego bilansu, była już wielokrotnie przedmiotem stanowiska judykatury, w tym m.in. wyrażonego w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, z którego wynika, iż: *„(...) Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1608/17). W konsekwencji wskazuje się, że brak oparcia treści studium w prawidłowo sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznany za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (zob. wyrok NSA z 27 listopada 2018 r., II OSK 2916/16).”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że *„Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: "formułuje się", "szacuje się", "porównuje się", "określa się" dowodzi, że ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób wyrywkowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą czynności. Zaznaczyć w związku z tym przyjdzie, że skoro ocena w tym zakresie powinna uwzględniać okres nie dłuższy niż 30 lat, to co do zasady brak sprecyzowania w bilansie zapotrzebowania na nową zabudowę niezależnie od jej rodzaju (funkcji zabudowy), pozwala przypuszczać, że gmina przez najbliższe 30 lat nie ma zamiaru dalej się rozwijać i prowadzić jakichkolwiek inwestycji na swoim terenie. W realiach rozpoznawanej sprawy, co potwierdza załączony do akt materiał dowodowy bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został wprawdzie opracowany, jednakże - co prawidłowo wyartykułował organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym - nie odpowiada on wymogom art. 10 ust. 5 PlanZagospU, który, o czym była wyżej mowa,*

*precyzuje ściśle kolejność poszczególnych działań przy jego sporządzaniu i elementy podlegające badaniu. Ponadto, już na pierwszy rzut oka, zestawienie treści skargi z treścią studium dowodzi, iż rzeczony bilans nie jest opracowaniem spójnym, uporządkowanym i kompleksowym, a jego poszczególnych elementów należy poszukiwać w treści całego studium.”;*

A ponadto, w wyrokach, w których sądy podkreślały przesłanki istotnego naruszenia prawa w uchwałach, podjętych na podstawie nieprawidłowo sporządzonego bilansu, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2418/19;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/OI 958/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 lutego 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 1051/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1132/18;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1156/18;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 15 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 420/16.

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

Powyższa kwestia stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

Stosownie do wymogów rozporządzenia 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 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”*.

Zdaniem organu nadzoru użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego 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 o p.z.p.).

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami tekstu studium, zawartymi w Części III pn. *„Kierunki zagospodarowania przestrzennego”*, Rozdziale 2. pn. *„Kierunki zmian w strukturze przestrzennej Gminy Nowa Sucha oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)”*, pkt 2.2. pn. *„Ustalenia funkcjonalno-przestrzenne dla poszczególnych terenów, w tym wyłączonych z zabudowy, oraz wskaźniki dotyczące użytkowania i zagospodarowania terenów”*, str. 55 i następane, gdzie w ppkt 2.2. pn. *„Ustalenia funkcjonalno-przestrzenne dla poszczególnych terenów, w tym wyłączonych z zabudowy, oraz wskaźniki dotyczące użytkowania i zagospodarowania terenów”*, sformułowano m.in. ustalenia w następującym brzmieniu:



*„W miejscowych planach należy określić dokładne parametry dotyczące powierzchni działek budowlanych, powierzchni terenu biologicznie czynnej i powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy, zasad podziału terenów na działki oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, w tym wysokości budynków adekwatnie do istniejących warunków przestrzennych. Ze względu na skalę opracowania, dopuszcza się w planach miejscowych zmianę określonych parametrów, jeżeli analizy prowadzone w trakcie sporządzania planów miejscowych, wskażą taką zasadność.”.*

Z cytowanych powyżej ustaleń tekstu studium wynika *de facto*, iż przedmiotowe studium nie określa minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, bowiem studium dopuszcza dowolną ich zmianę na podstawie bliżej nieokreślonych analiz, co w konsekwencji oznacza, że ten zapis studium został podjęty z istotnym naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.

Tymczasem to w studium, nie zaś w *analizach prowadzonych w trakcie sporządzania planów miejscowych*, dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, jak również określa podstawowe parametry i wskaźniki urbanistyczne. I chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co wynika wprost z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”*, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.”* oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę. W tożsamy sposób traktować należy ustalenia studium w zakresie określonych w nim minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych. Ustalenia planu miejscowego są bowiem konsekwencją zapisów studium.

Z przytoczonych powyżej ustaleń studium wynika, że *dopuszcza się w planach miejscowych zmianę określonych parametrów, jeżeli analizy prowadzone w trakcie sporządzania planów miejscowych, wskażą taką zasadność*. Powyższe ustalenia stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, bowiem zakres dopuszczalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, winien wynikać z ustaleń studium (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o p.z.p. oraz § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), nie zaś z zewnętrznych analiz opracowanych na potrzeby sporządzanego planu miejscowego. To ustalenia studium, nie zaś analiza, wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego (art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Z ustawy o p.z.p., ani z żadnego innego przepisu prawa powszechnie obowiązującego, nie wynika możliwość cedowania

przez organa gminy takich uprawnień na zewnętrzne analizy, o których mowa w ustaleniach tekstu studium. To ustalenia studium, nie zaś późniejsze analizy urbanistyczne, podlegają merytorycznej kontroli przez właściwe organy w ramach składanych wniosków, opinii i uzgodnień (art. 11 pkt 2, 4, 5 i 6 ustawy o p.z.p.). To ustalenia studium podlegają partycypacji społecznej, której wyrazem jest możliwość wpływu na kształtowanie rozwiązań przyjętych w studium przez społeczność lokalną (art. 11 pkt 1, 3, 7, 8 i 9 ustawy o p.z.p.), w konsekwencji też, to ustalenia studium podlegają kontroli, w ramach sprawowanego nadzoru przez wojewodę, jak również podlegają kontroli sądowno-administracyjnej. Takiej kontroli nie podlega zaś analiza, o której mowa w cytowanych powyżej ustaleniach, a która w swej istocie ma zastępować jego ustalenia.

Reasumując tę część uzasadnienia należy zauważyć, że powyższa analiza nie może zastępować ustaleń studium w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych wymaganych przepisem art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p. oraz § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zaś powyższe ustalenie, w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto należy zauważyć, że ustalenia studium obligujące do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dokładnych parametrów dotyczących powierzchni działek budowlanych, powierzchni terenu biologicznie czynnej i powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy, zasad podziału terenów na działki oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, w tym wysokości budynków, wykraczają poza zakres ustaleń studium, określonych przez ustawodawcę w ramach art. 10 ustawy o p.z.p., jak również nie wynikają z rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co oznacza, że ustalenia w tym zakresie zostały sformułowane bez podstawy prawnej.

W tym miejscu ponownie należy przypomnieć, że ustalenia studium wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego (*vide* art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś samo „*Studium nie jest aktem prawa miejscowego*”, co wynika z art. 9 ust. 5 ww. ustawy. Kwestie dotyczące obowiązkowego zakresu ustaleń planu miejscowego ustawodawca uregulował w ramach art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., zaś część fakultatywna tychże ustaleń została określona przez ustawodawcę w art. 15 ust. 3 ustawy o p.z.p., wobec czego Rada Gminy w Nowej Suchej nie może wkraczać w kompetencje dotyczące wyznaczania zakresu ustaleń planu miejscowego.

Za wykraczające poza zakres ustaleń studium uznać należy również ustalenia zawarte na str. 56 tekstu studium w brzmieniu: *„Wszystkie zmiany przepisów przywołanych w niniejszym Studium po uchwaleniu dokumentu, mające wpływ na zagospodarowanie przestrzenne, nie powodują nieważności Studium, a sporządzane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego będą uznawały przepisy obowiązujące na dzień uchwalenia przedmiotowych planów, co będzie zgodne z niniejszym Studium;”*.

W kontekście powyższych ustaleń wskazać należy, że:

- stosownie do dyspozycji art. 33 ustawy o p.z.p., *„Jeżeli w wyniku zmiany ustaw zachodzi konieczność zmiany studium lub planu miejscowego, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, wykonuje się odpowiednio w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.”*, wobec czego Rada Gminy w Nowej Suchej nie ma podstaw prawnych do zawierania ustaleń w tym zakresie;
- o nieważności studium nie decyduje Rada Gminy w Nowej Suchej, lecz organ nadzoru, w trybie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, bądź sąd administracyjny w trybie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259);
- stosownie do przywoływanych już przepisów art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, 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, 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). Z przytoczonych powyżej przepisów wynika zatem konieczność określenia wytycznych do sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego m.in. w zakresie: kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy, w przeznaczeniu terenów (w tym określenie dopuszczalnego zakresu i ograniczenia tych zmian), a także w zakresie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, przy czym brak podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium, wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium, uchwalanych w jego następstwie, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rada Gminy w Nowej Suchej nie posiada uprawnień do wprowadzania w tekście studium regulacji w zakresie wytycznych do zasad interpretacji zgodności ustaleń planów miejscowych z ustaleniami studium - uprawnienie takie nie wynika bowiem z art. 10 ustawy o p.z.p. oraz § 6 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Formułując ustalenia, w tym zakresie, doszło tym samym do naruszenia przytoczonych powyżej przepisów. W tym miejscu podkreślić należy, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. *„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...)”*. Wiążący charakter studium wynika nie tylko z przepisu art. 9 ust. 4, ale również z przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, iż nie narusza on ustaleń studium (dla procedur planistycznych rozpoczętych po 21 października 2010 r.). Ustalenia planu miejscowego są zatem konsekwencją zapisów studium. Organ nadzoru wskazuje ponadto, że to przy uchwalaniu planu miejscowego dochodzi do interpretacji zapisów studium (w kontekście poczynionych w projekcie planu miejscowego ustaleń), nigdy zaś odwrotnie.

Jak wskazał w swym orzeczeniu z 20 lipca 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 2053/16 „Z przytoczonych wyżej przepisów wynika konieczność określenia wytycznych do sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego m.in. w zakresie: kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy, w przeznaczeniu terenów (w tym określenie dopuszczalnego zakresu i ograniczenia tych zmian), a także w zakresie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Brak tym samym podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium, wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium, uchwalanych w jego następstwie, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 1 u.p.z.p. przed uchwaleniem planu miejscowego stwierdza się zgodność jego ustaleń z obowiązującym studium. Tymczasem w zaskarżonym studium założono, pro futuro, abstrakcyjny zakres interpretacji zgodności przyszłych planów miejscowych z ustaleniami studium. Z przepisu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że to plan miejscowy sporządza się w zgodzie z ustaleniami studium, co oznacza, iż w ramach studium nie można formułować dowolnych ustaleń służących takiej interpretacji. Zresztą sama skarżąca kasacyjnie wskazuje, że „(...) inny, ogólny charakter norm zawartych w studium oraz norm zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, powodować może konieczność dokonywania wykładni, interpretacji zapisów planu w odniesieniu do studium (...)”. Trudno nie zgodzić się z takim poglądem, albowiem to właśnie konkretne (szczegółowe) postanowienia przyszłego planu miejscowego będą interpretowane w kontekście ustaleń studium nigdy zaś odwrotnie, co zasadnie stwierdził Sąd pierwszej instancji.”.

Ponadto w ramach ogólnych zasad sformułowanych na str. 55 i 56 tekstu studium, w brzmieniu: „9. Dopuszcza się pozostawienie gruntów leśnych w planach miejscowych mimo przeznaczenia ich w Studium pod zabudowę; 10. Dopuszcza się pozostawienie gruntów rolnych w planach miejscowych jako rolnych mimo przeznaczenia ich w Studium pod zabudowę;”, w sposób istotny naruszono dyspozycję art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ale również art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „W studium określa się w szczególności: (...) 9) obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;”.

Innymi słowy, skoro grunty rolne i leśne w studium otrzymały kwalifikację pod zabudowę, to nie mogą one, co do zasady, pozostawać terenami bez prawa do zabudowy. Dokonując zmian w strukturze funkcjonalno – przestrzennej przesądzono już bowiem, jaki obszar funkcjonalny mają one stanowić. Dla każdego obszaru funkcjonalnego w ramach pkt 2.2.1. tekstu studium (str. 56 i następne) określono szczegółowe kierunki i wskaźniki zagospodarowania, wobec czego cytowane powyżej ustalenia pozostają w sprzeczności ze szczegółowymi kierunkami zagospodarowania określonymi w dalszych ustaleniach.

Co więcej, organ nadzoru przypomina, że stosownie do dyspozycji art. 14 ust. 3 ustawy o p.z.p. „Plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych

*i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium.*”. Powyższe oznacza, iż wyznaczenie w kierunkach rozwoju przestrzennego danych obszarów jako terenów pod zabudowę, wyklucza ich przeznaczenie na cele leśne, bądź rolne.

Ponownie należy zauważyć, że Rada Gminy w Nowej Suchej, realizując już podjęte uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego lub podejmując je w przyszłości, związana jest treścią art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed lub po nowelizacji tego unormowania, wprowadzoną *ustawą o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, zmieniającą ustawę o p.z.p. z dniem 21 października 2010 r., która w art. 1 pkt 6 nadała nowe brzmienie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez zastąpienie wyrażenia „*zgodności planu ze studium*” słowami „*nie narusza ustaleń studium*”. Niezależnie jednak od daty podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, organy gminy przy opracowywaniu i uchwalaniu planu, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., są nadal związane ustaleniami studium.

Powyższe oznacza, że zapisy zarówno części tekstowej, jak i graficznej studium, muszą być przejrzyste i czytelne, a także jednoznaczne. Powyższe dotyczy również przeznaczenia i funkcji poszczególnych terenów, które nie powinny nastroczać problemów w zakresie ich identyfikacji. Oznacza to, że ustalenia w tym zakresie mogą być sformułowane w sposób ogólny, jednak stopień ogólności zapisów studium nie powinien pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych, a w konsekwencji przyjęte rozwiązania przestrzenne winny umożliwiać spełnienie wymogu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. poprzez dokonywanie ustaleń, w planie miejscowym, zgodnych lub niesprzecznych z ustaleniami studium.

Tymczasem analiza tekstu studium, prowadzi do wniosku, że cytowane powyżej zapisy studium dopuszczają różnego rodzaju ich interpretację, a także zawierając ogólnikowe i nieprecyzyjne sformułowania, uniemożliwiają tym samym jednoznaczną identyfikację przeznaczenia lub funkcji terenu. Podnieść przy tym należy, iż dopuszczając do różnego rodzaju „*wariantów interpretacji*” zapisów studium, niemożliwa staje się ocena zgodności ustaleń planu miejscowego z tak skonstruowanymi ustaleniami studium, co w konsekwencji rodzić będzie nie kończące się spory na etapie uchwalania planów miejscowych (w tym także spory sądowe). Powodem takich sporów będą również niedookreślone sformułowania nie pozwalające na identyfikację zapisów studium.

Ponadto ponownie wskazuje się, że Rada Gminy w Nowej Suchej w odniesieniu do części obszarów funkcjonalnych w sposób zamienny używa pojęcia: powierzchnia biologicznie czynna oraz powierzchnia terenu biologicznie czynnego, odnosząc wskaźnik ten zamiennie do: terenu, działki, bądź działki budowlanej, co może utrudnić implementację ww. wskaźników w ramach sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z kolei wskaźniki dotyczące powierzchni zabudowy są sprzecznie z definicją „*powierzchni zabudowy*”, przyjętą na potrzeby studium, zdefiniowaną na str. 56 załącznika nr 3 do uchwały, która odnosi się do terenu, nie zaś do powierzchni działki budowlanej, jest sprzeczna z ustaleniami szczegółowymi w zakresie poszczególnych obszarów funkcjonalnych.

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

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane ww. okoliczności, należy podkreślić, 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, jak i naruszenia właściwości organów co do zawarcia określonych ustaleń, szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieściśłość

prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał (w tym także w odniesieniu do konkretnych treści), 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 ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do przyjęcia uchwały z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLV/352/2023 Rady Gminy w Nowej Suchej z 24 marca 2023 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowa Sucha”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

*Tobiasz Bocheński*  
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/