



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 kwietnia 2024 r.

WNP-I.4131.70.2024

### Rada Gminy w Wiśniewie

#### 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, 572, 1463 i 1688)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXII/261/2024 Rady Gminy w Wiśniewie z 8 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 8 marca 2024 r. Rada Gminy w Wiśniewie podjęła uchwałę Nr LXII/261/2024 w sprawie uchwalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo*.

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 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w związku z art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 19 marca 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Wiśniewo z 15 marca 2024 r., znak: RG.0001.18.2024, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 29 marca 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Wiśniewo z 29 marca 2024 r. (za pomocą ePUAP), której uzupełnienie doręczono 4 kwietnia 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Wiśniewo z 4 kwietnia 2024 r. (za pomocą ePUAP), natomiast załączniki graficzne nr 2 i nr 3 do uchwały, w skali 1:10000, w formie papierowej, doręczono 8 kwietnia 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Wiśniewo z 5 kwietnia 2024 r.

W wyniku dokonanej analizy prawnej i stwierdzenia istotnego naruszenia zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru skierował

do Rady Gminy w Wiśniewie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 8 kwietnia 2024 r., znak: WNP-I.4131.70.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień dotyczących podjętej uchwały, których udzielił Wójt Gminy Wiśniewo pismem z 11 kwietnia 2024 r., przesłanym przez Radę Gminy w Wiśniewie, za pomocą ePUAP.

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 (opcjonalnie ich zmian), 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. Jak wynika z treści art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. „3a. 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.”.*

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

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

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

**Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się w tym przypadku 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, 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 skrepowanej 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. Choć nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 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., 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 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.”.

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 przedmiotowej sprawie zainicjowano proces sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo na podstawie uchwały Nr XVII/82/16 Rady Gminy w Wiśniewie z 27 kwietnia 2016 r.

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

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. z 2019 r. poz. 1443), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem

wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.”.

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 2024 r. poz. 278, z późn. zm.), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż podejmując uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, **należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.**

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

- 1) *formuluje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 2) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 3) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 4) *porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:*
  - a) *nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,*
  - b) *przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza*

obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;

5) określa się:

a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,

b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;

6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.”.

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

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

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

W przypadku, gdy chłonność terenów faktycznie zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium **nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.**

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził **szereg wewnętrznych sprzeczności dotyczących potrzeb i możliwości rozwoju gminy, które w konsekwencji spowodowały niespójne ustalenia w zakresie szacunków chłonności, co tym samym oznacza, że sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę wykonano niezgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p.**

W tekście studium, Tom I pn. *Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego*, część X pn. *Uwarunkowania wynikające z potrzeb możliwości rozwoju gminy*, pkt 2.4 pn. *Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę* ustalono, iż: „Na potrzeby wyliczenia chłonności na terenie gminy



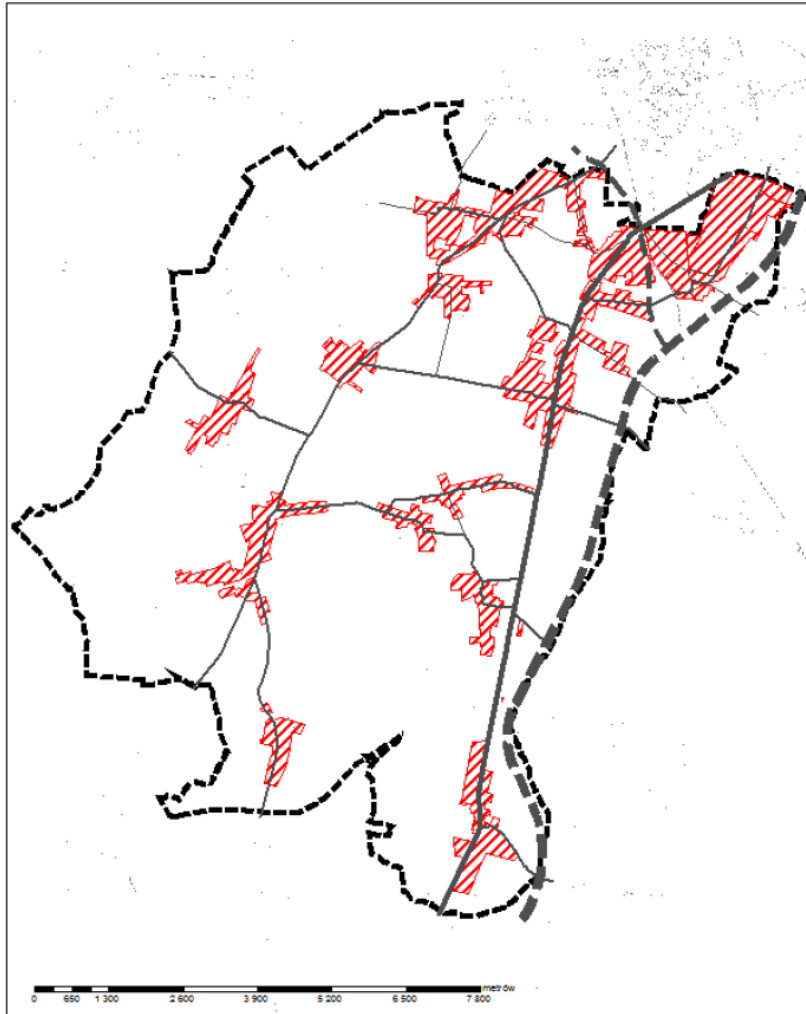
*wyznaczono obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, które zidentyfikowano we wszystkich 16 sołectwach gminy Wiśniewo.*

*Łącznie wyróżniono 20 obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, które zidentyfikowano jako:*

- te, na których występowało zgromadzenie co najmniej 5 budynków o funkcji mieszkaniowej lub usługowej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekraczała 100 m (zabudowa w Wiśniewie to przeważnie budynki wolnostojące) - większość miejscowości ma charakter typowych ulicówek/wielodrożnic o zabudowie skupionej wzdłuż głównych dróg przebiegających przez miejscowość; występują także takie, gdzie nie na całej długości wsi zabudowa jest zwarta, w ramach jednej miejscowości występują dłuższe przerwy w zabudowie, która jest kontynuowana dopiero po kilkuset metrach; występują również miejsca, w których ciągle zwarte tereny zabudowy przechodzą przez granice obrębów; w związku z powyższym na potrzeby opracowania potraktowano poszczególne, rozdzielone części miejscowości jako odrębne obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej;*
- dostęp do sieci wodociągowej – obejmuje tereny położone w odległości 150 m od istniejących sieci wodociągowych, dla których możliwe jest podłączenie nowych budynków za pośrednictwem przyłączy;*
- dostęp do drogi publicznej – rozumiany jako dostęp do istniejących dróg obejmuje tereny położone w odległości 100 m od dróg;*
- dostęp do sieci kanalizacji sanitarnej – obejmuje tereny położone w odległości 150 m od istniejących sieci kanalizacji sanitarnej, dla których możliwe jest podłączenie nowych budynków za pośrednictwem przyłączy.”.*

*Obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach gminy Wiśniewo wyznaczono na ryc. 3, zamieszczonej na str. 63 tekstu studium.*

Ryc. 3 Obszary o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach gminy Wiśniewo



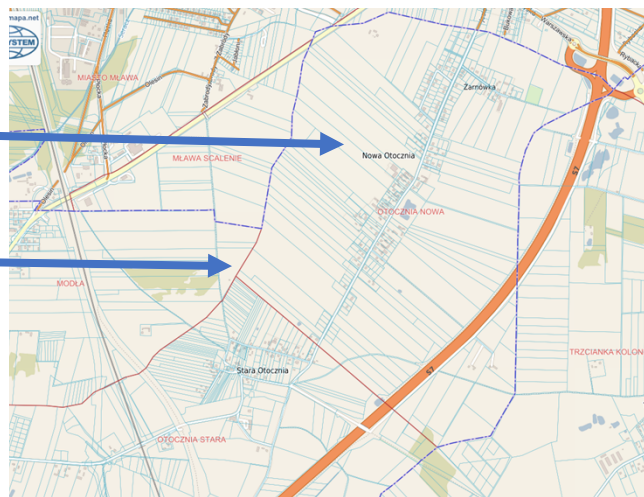
źródło: opracowanie własne

Z analizy ryc. 3 oraz załącznika Nr 2 do uchwały, stanowiącego rysunek określający „Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo” oraz istniejącego faktycznie aktualnego stanu zagospodarowania terenu gminy Wiśniewo (geoportal) wynika, że nie wszystkie obszary wyznaczone na ryc. 3 spełniają wymogi pozwalające zakwalifikować je do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej.

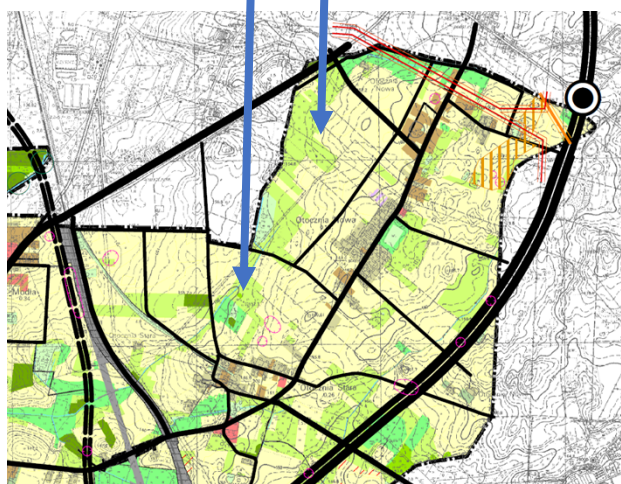
Przykładowo, powyższe dotyczy obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej wyznaczonych w północno – wschodniej części gminy Wiśniewo, w obrębie Nowa Otocznia i Modła, **na terenach rolnych, łąk, pastwisk i lasów, bez istniejącej zabudowy, tj. na terenach, które nie stanowią wprost obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych,** o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p.



ryc. 3



Geoportal – istniejący stan zagospodarowania



zał. nr 2 – Uwarunkowania

Jeżeli zatem w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej znajdują się m.in. znaczne powierzchnie terenów rolniczych stanowiących grunty orne, pastwiska, łąki, a także tereny leśne, w ogóle nie zabudowane, a nadto z dala od istniejącej zabudowy, to tym samym zaliczenie ich do zwartej struktury służy co najwyżej celowemu ominięciu przepisów ustawy o p.z.p., które umożliwiają – poza wynikami bilansu – wyznaczenie w ich granicach nowych obszarów funkcjonalnych z przeznaczeniem pod zabudowę.

Celem sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod różne funkcje zabudowy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., jest faktyczne wykazanie potrzeby zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę lub nowego zapotrzebowania pod tereny inwestycyjne. Do powyższego niezbędne jednak jest oszacowanie chłonności faktycznych obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów

fizjograficznych, a więc w odniesieniu do wyodrębnionych przestrzennie obszarów zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkanego przez ludzi, a także w odniesieniu do ustaleń obowiązujących planów miejscowych, w związku z możliwością realizowania na tych obszarach nowej zabudowy, które nie może przekraczać maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę.

Przez obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej należy rozumieć obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych, np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia (tak też wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w: Poznaniu w sprawie sygn. akt IV SA/Po 1132/18 z 6 marca 2018 r.; Białymstoku w sprawie sygn. akt II SA/Bk 666/19 z 5 grudnia 2019 r.; Poznaniu w sprawie sygn. akt IV SA/Po 439/18 z 29 sierpnia 2018 r.; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W świetle obowiązujących przepisów, a także w stanowiska judykatury, nie jest zatem możliwe zaliczenie do obszarów zurbanizowanych pojedynczej zabudowy, czy też obszarów, na których ta zabudowa w ogóle nie występuje. Nie sposób zatem uznać, że tereny rolne i tereny lasów, które zaliczono do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, spełniają te kryteria.

Jak wskazał w swoim orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1769/20 z 17 lutego 2021 r.: „Należy przypomnieć, że przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej należy rozumieć obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia) - por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 kwietnia 2019 r., IV SA/Po 1156/18, LEX nr 2652872. Biorąc pod uwagę powyższe nie sposób uznać, że wszystkie tereny, na których w studium dopuszczono zabudowę spełniają te kryteria. Gmina w odpowiedzi na skargę wskazała, że na obszarach tych występują systemy infrastruktury technicznej: drogi dojazdowe, sieć wodociągowa, elektroenergetyczna, a obowiązek określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej reguluje plan miejscowy. Należy jednak zauważyć, że w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego samo występowanie infrastruktury technicznej na danym

terenie nie jest wystarczające dla uznania, że jest to obszar o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Nadto jak już wyżej wskazano zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie może wiązać się z koniecznością istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych.”.

Trudno tym samym zaliczyć do obszarów zurbanizowanych tereny rolnicze (grunty orne, łąki, pastwiska), tereny zielone (w tym lasy), a także pojedynczą, a zatem rozproszoną zabudowę, której nie sposób określić mianem *zwartej zabudowy*.

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

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

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

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

ustawodawca wyraźnie odnosi się zatem do **luk w już istniejącej zabudowie**, w ramach w pełni wykształconej zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Ponadto z przepisu tego wynika, że w pełni wykształcona zwarta struktura funkcjonalno – przestrzenna winna być rozpatrywana (delimitowana) w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych. Tymczasem z przepisu tego wynika wprost, że jednostką osadniczą jest „*wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkanym przez ludzi”*”.

Odnosnie wyznaczonych obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej na obszarach bez istniejącej zabudowy, w tym w północno – wschodniej części gminy, Wójt Gminy Wiśniewo wyjaśnił, że: „*(...) obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze wyznaczono na podstawie obecnej i powstającej zabudowy, w tym rozwijającej się na podstawie planów miejscowych, uwzględniając także wydane pozwolenia na budowę – zgodnie z założeniami opisanymi na stronie 61 i 62 tekstu Studium (tereny o najlepszym w skali gminy dostępie do sieci drogowych i infrastrukturalnych). Jednocześnie należy podkreślić, że zasięg obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej nie wpływa na ostateczny wynik bilansów terenowych, Łączna wartość terenów skazanych pod zabudowę i ich chłonności pozostaje w skali gminy taka sama, niezależnie od wyznaczenia granic tego obszaru.”*”.

Wbrew wyjaśnieniom Wójta nie można uznać, że „*zasięg obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej nie wpływa na ostateczny wynik bilansów terenowych*”, bowiem szacowanie chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, jest jednym z elementów dotyczących możliwości lokalizowania na takich obszarach nowej zabudowy, dokonywanych w ramach bilansu terenów przeznaczonych pod nową zabudowę, zgodnie z wymogami art. 10 ust. 5 pkt 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p.

Niewłaściwe wyznaczenie obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej stanowi naruszenie art. 10 ust. 5 pkt 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p. oraz na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Tekst uchwały zawiera również **wewnętrzne sprzeczności dotyczące określenia chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej (poza terenami wyznaczonymi w planach miejscowych)**, wynikające m.in. z ustaleń sformułowanych w uwarunkowaniach studium na str. 64 tekstu studium, zgodnie z którymi:

- dla zabudowy mieszkaniowej „licząc powierzchnie wolnych terenów na obszarach MU1, MU2, MU3, RM i U/M; założono zabudowanie około 70% pow. wydzieleń z założeniem wskaźników maksymalnych ze Studium (przy funkcjach mieszanych opisano, jaki procent poszczególnych terenów zbilansowano pod poszczególne funkcje)”, podczas gdy z zestawienia tabelarycznego na str. 66 wynika, że założono: zabudowanie 80% powierzchni wydzieleń pod tę funkcję lokalizowaną na obszarach: MU1, MU2 i RM oraz zabudowanie 40% powierzchni wydzieleń pod tę funkcję lokalizowaną na obszarach U/M;
- dla zabudowy usługowej „licząc powierzchnie wolnych terenów na obszarach MU1, MU2, MU3, RM, U/M i ZPU oraz P; założono zabudowanie około 70% pow. wydzieleń MU1, MU2, MU3, RM i U/M oraz 60% wydzieleń ZPU oraz P z założeniem wskaźników maksymalnych ze Studium (przy funkcjach mieszanych opisano, jaki procent poszczególnych terenów zbilansowano pod poszczególne funkcje)”, podczas gdy z zestawienia tabelarycznego na str. 66 wynika, że założono zabudowanie 15% powierzchni wydzieleń obszarów: MU1, MU2, RM i P oraz zabudowanie 55% powierzchni wydzieleń obszarów U/M;
- dla zabudowy produkcyjnej i magazynowej „licząc powierzchnie wolnych terenów na obszarach P; założono zabudowanie około 60% pow. wydzieleń z założeniem wskaźników maksymalnych ze Studium (przy funkcjach mieszanych opisano, jaki procent poszczególnych terenów zbilansowano pod poszczególne funkcje)”, podczas gdy z zestawienia tabelarycznego na str. 66 wynika, że założono zabudowanie 5% powierzchni wydzieleń pod tę funkcję zlokalizowaną na obszarach: MU1, MU2, RM i U/M oraz zabudowanie 85% powierzchni wydzieleń obszarów P.

Ze wskazanych powyżej założeń procentowego zabudowania powierzchni wyznaczonych obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej wynika, że **pomniejszono, w nieuprawniony sposób, faktyczne powierzchnie tych obszarów, które winny stanowić podstawę do obliczania ich chłonności.**

W związku z dokonanymi procentowymi pomniejszeniami powierzchni obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, powierzchnia tych obszarów do wyliczenia ich chłonności została przyjęta dla funkcji:

- zabudowy mieszkaniowej na obszarach:
  - MU1 – jako 748 880 m<sup>2</sup>, zamiast 936 100 m<sup>2</sup>, tj. zmniejszona o 20%;
  - MU2 – jako 95 040 m<sup>2</sup>, zamiast 118 800 m<sup>2</sup>, tj. zmniejszona o 20%;
  - RM – jako 295 472 m<sup>2</sup>, zamiast 369 340 m<sup>2</sup>, tj. zmniejszona o 20%;
  - U/M – jako 215 224 m<sup>2</sup>, zamiast 538 060 m<sup>2</sup>, tj. zmniejszona o 60%;
- zabudowy usługowej na obszarach:

- MU1 – jako 140 415 m<sup>2</sup>, zamiast 936 100 m<sup>2</sup>, tj. zmniejszona o 85%;
  - MU2 – jako 17 820 m<sup>2</sup>, zamiast 118 800 m<sup>2</sup>, tj. zmniejszona o 85%;
  - RM – jako 55 401 m<sup>2</sup>, zamiast 369 340 m<sup>2</sup>, tj. zmniejszona o 85%;
  - U/M – jako 295 933 m<sup>2</sup>, zamiast 538 060 m<sup>2</sup>, tj. zmniejszona o 45%;
  - P – jako 67 305 m<sup>2</sup>, zamiast 448 700 m<sup>2</sup>, tj. zmniejszona o 85%;
- zabudowy produkcyjno – magazynowej na obszarach:
- MU1 – jako 5 940 m<sup>2</sup>, zamiast 936 100 m<sup>2</sup>, tj. zmniejszona o 95%;
  - MU2 – jako 1 635 m<sup>2</sup>, zamiast 118 800 m<sup>2</sup>, tj. zmniejszona o 95%;
  - RM – jako 18 468 m<sup>2</sup>, zamiast 369 340 m<sup>2</sup>, tj. zmniejszona o 95%;
  - U/M – jako 26 903 m<sup>2</sup>, zamiast 538 060 m<sup>2</sup>, tj. zmniejszona o 95%;
  - P – jako 381 395 m<sup>2</sup>, zamiast 448 700 m<sup>2</sup>, tj. zmniejszona o 15%.

Następnie **dokonano ponownego pomniejszenia chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej** przy obliczaniu chłonności tych obszarów, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, co wynika z ustaleń zawartych na str. 66 i 67 tekstu studium: „*Bilanse wykonano w oparciu o założenia:*

- w terenach MU1, MU2, MU3, RM i U/M przyjęto do obliczeń **60% powierzchni wydzieleni obszarów funkcjonalnych, zakładając przeznaczenie pozostałych 40% powierzchni pod drogi, tereny infrastruktury technicznej, parkingi i tereny zieleni,**

*dla zabudowy jednorodzinnej w terenach MU1, MU2, MU3, RM i U/M oraz przyjęto wielkość działki budowlanej 1500 m<sup>2</sup> oraz pow. użytkową pojedynczego domu 120 m<sup>2</sup>;*

*dla zabudowy usługowej w terenach MU1, MU2, MU3, RM i U/M przyjęto, że pow. użytkowa stanowi 0,6 powierzchni całkowitej, przyjmując jednocześnie wskaźnik intensywności zabudowy jako 0,7*

*dla zabudowy produkcyjnej i magazynowej w terenach MU1, MU2, MU3, RM i U/M przyjęto, że pow. użytkowa stanowi 0,6 powierzchni całkowitej, przyjmując jednocześnie wskaźnik intensywności zabudowy jako 0,6*

- w terenach ZPU i P przyjęto do obliczeń 50% powierzchni wydzieleni obszarów funkcjonalnych, zakładając przeznaczenie pozostałych 50% powierzchni pod drogi, tereny infrastruktury technicznej i parkingi

*dla zabudowy usługowej w terenach ZPU i P przyjęto, że pow. użytkowa stanowi 0,6 powierzchni całkowitej, przyjmując jednocześnie wskaźnik intensywności zabudowy jako 0,7*

*dla zabudowy produkcyjnej i magazynowej na terenach P przyjęto, że pow. użytkowa stanowi 0,6 powierzchni całkowitej, przyjmując jednocześnie uśredniony wskaźnik intensywności zabudowy jako 0,3*



uzyskane wartości zaokrąglono ostatecznie do pełnych 100 m<sup>2</sup>;”.

Przykładowo, w związku z przyjętymi pomniejszeniami opisanymi na str. 66 i 67 tekstu studium, **chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, dla zabudowy mieszkaniowej na obszarach MU1, MU2, MU3, RM i U/M pomniejszono dodatkowo o powierzchnię przeznaczoną pod drogi, tereny infrastruktury technicznej, parkingi i tereny zieleni, które to wyliczenia przedstawiono w piśmie Wójta Gminy Wiśniewo:**

„przykładowo: dla zabudowy mieszkaniowej na terenach MU1 i MU2:

-  $748\ 880\ m^2$  (pow. rezerw terenu) \*  $0,6 / 1500\ m^2$  \*  $120\ m^2$  =  $35\ 946,24$ , zaokrąglono do  $35\ 950\ m^2$

-  $95\ 040 * 0,6 / 1500 + 120 = 4\ 561,92$ , po zaokrągleniu do pełnych 10 daje  $4\ 560\ m^2$ ;

Analogicznie, zgodnie z opisami na stronach 66, 67 przeprowadzono obliczenia dla wszystkich funkcji zabudowy, zawarte w tabelach na stronach 66 i 68/69.”.

Wyliczone w opisany powyżej sposób chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, wyrażone w powierzchni użytkowej zabudowy w podziale na funkcje zabudowy, zamieszczono w tabeli na str. 66 tekstu studium, które z kolei, wraz z wyliczoną chłonnością obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, stały się podstawą do porównania z maksymalnym w skali gminy zapotrzebowaniem na nową zabudowę oraz do możliwości lokalizowania nowej zabudowy.

Z bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę przedstawionego w zestawieniu tabelarycznym na str. 67 i 68 tekstu studium wynika, że zapotrzebowanie na wszystkie funkcje zabudowy objęte sporządzanym bilansem, tj. zabudowy mieszkaniowej, zabudowy usługowej oraz zabudowy produkcyjno – magazynowej, przekracza wyliczoną dla tych funkcji chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, co umożliwi wyznaczenie nowych obszarów pod zabudowę poza tymi obszarami.

Organ nadzoru wskazuje, **błędny sposób wyliczenia chłonności, w związku z zastosowaniem w sposób nieuprawniony dodatkowych kryteriów pomniejszających, nawet dwukrotnie, faktyczną chłonność w ramach wyliczenia chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej przeznaczonych pod zabudowę, wpłynął na ostateczny wynik bilansu, który byłby inny, gdyby nie dokonano pomniejszenia faktycznie wyliczonej chłonności tych obszarów.**

Według organu nadzoru chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, bez pomniejszenia faktycznie wyliczonej powierzchni tych obszarów,

przy uwzględnieniu przyjętej dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wielkości powierzchni działki budowlanej 1 500 m<sup>2</sup> oraz powierzchni użytkowej pojedynczego domu 120 m<sup>2</sup>, chłonność obszarów pod zabudowę mieszkaniową w obszarach MU1, winna kształtować się na poziomie **74 888 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej**, jak wynika z wyliczeń:

$936\ 100\ \text{m}^2$  (powierzchnia rezerw) /  $1\ 500\ \text{m}^2$  (powierzchnia działki) x  $120\ \text{m}^2$  (powierzchnia użytkowa domu) = **74 888 m<sup>2</sup> p.uż**,

nie zaś jak wyliczono w zestawieniu tabelarycznym na str. 66 tekstu studium – **35 950 m<sup>2</sup> p.uż**.

W tym miejscu wskazać należy, że przede wszystkim **brak jakichkolwiek podstaw prawnych do stosowania dodatkowych kryteriów, czy też współczynników przy dokonywaniu bilansu terenów pod nową zabudowę**. Ustawodawca przewidział już bowiem, z uwagi na niepewność procesów inwestycyjnych, możliwość zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę o 30%, które może nastąpić na podstawie art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p., a z czego Gmina Wiśniewo skorzystała określając zapotrzebowanie na nowa zabudowę.

Odnosząc się do powyższych pomniejszych wskazać m.in. należy, iż istniejąca zwarta struktura funkcjonalno – przestrzenna odnosi się do struktury już istniejącej, w ramach której nie trzeba wyznaczać nowych dróg, realizować nowej infrastruktury technicznej, czy też infrastruktury technicznej. Struktura ta to w istocie tzw. „plomby” w zabudowie, a więc działki niezabudowane wśród już istniejącej zabudowy. Oznacza to, że brak przesłanek do wydzielenia nowych gruntów pod układ drogowy, czy infrastrukturalny. Tymczasem w przedmiotowej sprawie zastosowano dodatkowe pomniejszenia stanowiące 40% powierzchni wolnych terenów w ramach zwartej struktury, co jest niedopuszczalne, na gruncie przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. Powyższe wprost wpływa na ostateczny wynik bilansu i stanowi samoistna przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały,

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż pomimo jednoznacznego zobowiązania do przedłożenia sposobu przyjętych założeń oraz zastosowanych wyliczeń odnoszących się do pozostałych obszarów, tj. obszarów objętych planami miejscowymi położonych poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną organy gminy nie przedłożyły jakichkolwiek wyjaśnień w tym zakresie, stwierdzając jedynie, że zostały one dokonane „*na podstawie parametrów ustalonych w planach miejscowych*”.

W kontekście braku przedłożenia jakichkolwiek wiarygodnych założeń do zastosowanych obliczeń w tym zakresie oraz braku udzielenia jednoznacznej odpowiedzi na wyraźne wezwanie organu nadzoru zawarte w ramach zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, organ nadzoru działając z urzędu dokonał analizy obowiązującego (na prawie całym terenie gminy) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego na podstawie uchwały

Nr XXVIII/141/09 Rady Gminy w Wiśniewie z 14 sierpnia 2009 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 140, poz. 4260, ze zm.) stwierdzono, iż w ww. uchwale poza określeniem powierzchni biologicznie czynnej nie określono parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, na podstawie których jakoby dokonano analizy chłonności.

W tej sytuacji organ nadzoru, jedynie dla przykładu, dokonał analizy chłonności w oparciu o założenia przyjęte, jak dla obszarów zwartej zabudowy stwierdzając, że chłonność ta została znacząco zaniżona. Wskazując jedynie dla przykładu w odniesieniu do terenów MN (wykaz tabelaryczny zawarty na str. 65 tekstu studium) chłonność ta została zaniżona o 33412 m<sup>2</sup> p.u. (83522 – 50110 = 33412).

Należy przy tym zaznaczyć, że także w tym przypadku brak podstaw prawnych do jakiegokolwiek pomniejszenia chłonności, gdyż przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego **tereny przeznaczone pod układ drogowy (komunikację) stanowią odrębne tereny** np. od terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Powyższe oznacza, że układ drogowy został już określony i nie wlicza się do terenów z przypisaną mu konkretną funkcją zabudowy (np. mieszkaniową, czy produkcyjną). Tym samym, skoro szacujemy chłonność obszarów w granicach objętych planem miejscowym w podziale na funkcje zabudowy, to wyliczamy ją dla konkretnej funkcji zgodnie z tym planem, nie zaś dla konkretnej funkcji i układem drogowym, który wynika z odrębnego przeznaczenia określonego w planie.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z „dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu”. Powyższe oznacza, że przy konstruowaniu uwarunkowań przede wszystkim chodzi o uwzględnienie dotychczasowego stanu, zarówno formalnoprawnego, w tym m.in. w odniesieniu do ustaleń wcześniej przyjętych i obowiązujących na danym terenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i stanu faktycznego. Innymi słowy, dokonanie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę powinno opierać się wyłącznie o **faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej oraz w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące poza obszarami zwartej struktury.**

Odnosnie ww. kwestii Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1132/18, 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/>).*

**Skoro zatem w tym przypadku doszło do wewnętrznych sprzeczności już na etapie obliczenia chłonności, bowiem w ramach bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę określono chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej z dokonaniem pomniejszenia powierzchni tych obszarów, to stwierdzić należy, iż błędny sposób wyliczenia samej chłonności w sposób zasadniczy wpłynął na**

**ostateczny wynik bilansu, a w konsekwencji na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, iż bilans terenów został wykonany w sposób nieprawidłowy, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.**

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że wyliczenie chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, dla funkcji MU1, MU2, MU3, RM, U/M, ZPU, P **oparto również o maksymalne wskaźniki określone w studium**, a chłonności w granicach obowiązujących planów miejscowych dokonano według wskaźników ustalonych w planach, zgodnie z wyliczeniami przedstawionymi w tabeli *Bilanse terenów wg przeznaczenia w planach miejscowych położonych w granicach obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej*, jak wynika z ustaleń zawartych na str. 64 tekstu studium, przy czym jak wskazano powyżej w planie tym określono co najwyżej wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej.

Organ nadzoru raz jeszcze wskazuje, że z informacji zawartych na str. 21 tekstu studium wynika, że cały obszar gminy Wiśniewo, w jej granicach administracyjnych objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przyjętym uchwałą Nr XXVIII/141/09 Rady Gminy w Wiśniewie z 14 sierpnia 2009 r. Ponadto 16 października 2020 r. Rada Gminy w Wiśniewie podjęła uchwałę Nr XXIII/104/2020 w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo dla obrębów Modła, Nowa Otocznia, Stara Otocznia - część 1, dotyczącego złóż kruszyw naturalnych.

**Tymczasem brak możliwości opracowania bilansu w oparciu o ustalenia studium, bądź jego projekt, był już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury m.in. wyrażonego w wyrokach:**

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn.. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził: „*W załączniku nr 3 do przedmiotowej uchwały, chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej sporządzono w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno - przestrzennej, o czym świadczą zapisy zawarte na str. 42 w brzmieniu: "Chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej Wielkości obszarów w ramach układów osadniczych (wg obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i obowiązującego Studium gminy) zostały przedstawione w tabeli (...)"*. (...) Ponadto słusznie Wojewoda zakwestionował ustalenia zawarte

w załączniku nr 3 do uchwały, zawierającym kierunki rozwoju przestrzennego (str. 43 - 44), z którego wynika, iż uwzględniając 30 letnią perspektywę rozwoju zapotrzebowanie określono jako "wielkości obszarów w ramach kształtowania układów osadniczych, które "zawierają też powierzchnie objęte obowiązującymi planami miejscowymi", zaś w efekcie " w stosunku do obowiązującego Studium wyznaczono dodatkowo tereny o powierzchni: 70 ha o dominującej funkcji mieszkaniowej, 70 ha o dominującej funkcji mieszkaniowo-usługowej, 15 ha o dominującej funkcji usługowo-produkcyjno-składowej, 42 ha terenów wielofunkcyjnych związanych z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem, 12 ha terenów wielofunkcyjnych związanych z usługami, rekreacją i sportem. Nie wiadomo jakie jest faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę w odniesieniu do funkcji zabudowy skoro zapotrzebowanie na nową zabudowę uwzględnia powierzchnie objęte planami miejscowymi, które z kolei uwzględnia się także w ramach chłonności, a oparcie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę jedynie o liczbę wydanych wypisów z obowiązujących planów miejscowych oraz decyzji o warunkach zabudowy skutkuje wprost naruszeniem art. 10 ust. 5, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 1 ust. 4 pkt 4 u.p.z.p.";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, w którym Sąd stwierdził: „(...) chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oszacowano w oparciu o ustalenia Studium z 2000 r., zamiast oprzeć na faktycznych możliwościach realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej. Nadto gmina dokonała sztucznego zaniżenia chłonności, co przełożyło się na zapotrzebowanie na nową zabudowę. Odnosząc się do pierwszej z tych kwestii należy zauważyć, że w punkcie 7.4. Uwarunkowań Rozwoju, pod nazwą "Chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej" na stronie 58 – 60 nie znajduje się zapis, który wprost świadczyłby, że gmina oparła się o ustalenia Studium z 2000r. Wynika to jednak z porównania zapisów obecnego Studium oraz poprzedniego Studium objętego zarządzeniem nadzorczym (czemu Gmina nie zaprzeczyła) oraz pozostałych zapisów Uwarunkowań Rozwoju Wskazuje na to zestawienie tabelaryczne zamieszczone na str. 59, przedstawiające dane dotyczące wielkości powierzchni obszarów istniejącego zagospodarowania w ramach układów osadniczych, zawierające te same dane liczbowe, z wyłączeniem danych dotyczących powierzchni użytkowych zabudowy oraz danych dotyczących terenów opisanych, jako: "2. Budownictwo mieszkaniowe z dopuszczeniem budownictwa zagrodowego i usług ([...],[...],[...])", które w poprzedniej wersji uchwały (objętej rozstrzygnięciem nadzorczym), przedstawione zostały w tabeli na str. 56 i 57, określającej wielkości obszarów w ramach układów osadniczych o w pełni

wykształconej zwartej strukturze jednostki osadniczej (tereny zainwestowane wg obowiązującego Studium gminy). Dalej trafnie Wojewoda wskazał, że świadczy o tym zamieszczona na str. 61, tabela pn. Wielkości obszarów w strefie kształtowania układów osadniczych w projekcie Studium, zawierające te same dane liczbowe, z wyłączeniem danych dotyczących powierzchni użytkowych zabudowy oraz danych dotyczących terenów opisanych, jako: "Tereny wielofunkcyjne związane z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem", które w poprzedniej wersji uchwały (objętej rozstrzygnięciem nadzorczym), przedstawione zostały na str. 57, w tabeli pn. Wielkości obszarów w strefie kształtowania układów osadniczych w projekcie Studium (zawierają też powierzchnie/postulowane tereny zabudowy wsi/ objęte obowiązującym Studium). Nadto sporządzenie bilansu terenów w oparciu o Studium z 2000 r. i projekt niniejszego Studium wynika również z tabeli na str. 62 pn. Bilans terenów (ha) przeznaczonych pod zabudowę w Studium z 2000 r. i w projekcie Studium oraz z podsumowania tej tabeli, w którym stwierdzono, że: "Z porównania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową (85ha) wynika, że przekracza ono chłonność obszarów istniejącego zagospodarowania w granicach jednostek osadniczych (12,1ha) oraz obszarów przeznaczonych w obowiązującym Studium i projekcie Studium (ok. 33ha zabudowa mieszkaniowa, 12,8ha mieszkaniowo-usługowa) do rozwoju zabudowy mieszkaniowej." W tym miejscu zgodzić się należy z zarzutami skargi, iż brak jest podstaw do zmniejszania faktycznie wyliczonej chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę. Przy sporządzaniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę ustawa u.p.z.p. w art. 10 ust. 7 pkt 2 dopuszcza zwiększenie o nie więcej niż 30% zapotrzebowania na nową zabudowę w związku z niepewnością procesów rozwojowych gminy. Gmina skorzystała z ww. przepisu ustawy przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę, zwiększając zapotrzebowanie powierzchni użytkowej na nową zabudowę o 30%, jak wynika z ustaleń zawartych na str. 56 tekstu studium (Uwarunkowań Rozwoju). Natomiast w podsumowaniu tabeli zamieszczonej na str. 59, zawierającej wyliczenia chłonności obszarów w ramach istniejących układów osadniczych "Przyjęto, że tereny te są w znaczącej większości zainwestowane (ok. 80%), w związku z tym możliwość lokalizowania na tych obszarach (pkt 2) nowej zabudowy mieszkaniowej dotyczy obszarów o powierzchni ok. 12,1 ha (24 200 m<sup>2</sup> p.u.), a nowej zabudowy usługowo - produkcyjnej (pkt 4) na powierzchni 1,2 ha (4 800 m<sup>2</sup> p.u.)". Należy podkreślić, że nie ma podstaw prawnych do obniżania wyliczeń chłonności, skoro ustawodawca przewidział z uwagi na niepewność procesów inwestycyjnych, możliwość zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę o 30%. które może nastąpić na podstawie art. 10 ust. 7 pkt 2 u.p.z.p. (por. wyrok WSA w Warszawie z 11.04.2019 r., IV SA/Wa 314/19, LEX nr 3074089). Nadto Gmina nie wyjaśnia, na jakiej podstawie przyjęto 80% wskaźnik zagospodarowania obszarów o w pełni

wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej. Odnosząc się do kwestii bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę należy zauważyć, że przede wszystkim zasadny okazał się najdalej idący zarzut dotyczący tego, że Uwarunkowania rozwoju nie zawierają bilansu terenów, który spełniałby kryteria wskazane w art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p.. Rolę tę spełniać miałby bilans terenów przedstawiony w tabeli na str. 61 tekstu studium, jednak przedstawia wyłącznie chłonność obszarów w projekcie niniejszego Studium, natomiast bilans terenów przedstawiony w tabeli na str. 62, odnosi się jedynie do ustaleń studium, poprzez porównanie powierzchni niektórych terenów obecnego dokumentu z tym z roku 2000, zamiast przedstawienia bilansu odnoszącego się do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej.”

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z „dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu”. Powyższe oznacza, że obowiązkiem Rady Gminy w Wiśniewie było **uwzględnienie w pierwszej kolejności konieczności aktualizacji wszystkich treści wynikających z tegoż przepisu**, polegające m.in. na uwzględnieniu **dotychczasowego**:

- **przeznaczenia terenu**, przy uwzględnieniu faktu, że stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; powyższy **obowiązek oznacza zatem uwzględnienie przy sporządzaniu studium, wszystkich planów miejscowych**;
- **zagospodarowania terenu**, przy uwzględnieniu faktu, że stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p. w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co oznacza, **uwzględnienie faktycznego, tj. istniejącego na gruncie, zagospodarowania a także wydanych w tym zakresie decyzji**;
- **uzbrojenia terenu**, tj. przy uwzględnieniu faktu, że stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., uzbrojenie takie dotyczy dróg, obiektów budowlanych, urządzeń i przewodów, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.).

Z przepisu art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p. wynika zatem wprost, że przy konstruowaniu uwarunkowań przede wszystkim chodzi o uwzględnienie dotychczasowego stanu, zarówno formalnoprawnego, w tym m.in. w odniesieniu do ustaleń wcześniej przyjętych i obowiązujących na danym terenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i stanu faktycznego. Innymi słowy, dokonanie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę powinno opierać się



wyłącznie o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej oraz w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące poza obszarami zwartej struktury.

Odnośnie ww. kwestii Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1132/18, 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/>).”.

Stanowisko judykatury w powyższych kwestiach wyrażone również zostało, m.in. w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził: „*W załączniku nr 3 do przedmiotowej uchwały, chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej sporządzono w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykryształizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno - przestrzennej, o czym świadczą zapisy zawarte na str. 42 w brzmieniu: "Chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno -przestrzennej Wielkości obszarów w ramach układów osadniczych (wg obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i obowiązującego Studium gminy) zostały przedstawione w tabeli (...)"*. (...) Ponadto słusznie Wojewoda zakwestionował ustalenia zawarte w załączniku nr 3 do uchwały, zawierającym kierunki rozwoju przestrzennego (str. 43 - 44), z którego wynika, iż uwzględniając 30 letnią perspektywę rozwoju zapotrzebowanie określono jako "wielkości obszarów w ramach kształtowania układów osadniczych, które "zawierają też powierzchnie objęte obowiązującymi planami miejscowymi", zaś w efekcie " w stosunku do obowiązującego Studium wyznaczono dodatkowo tereny o powierzchni: 70 ha o dominującej funkcji mieszkaniowej, 70 ha o dominującej funkcji mieszkaniowo-usługowej, 15 ha o dominującej funkcji usługowo-produkcyjno-składowej, 42 ha terenów wielofunkcyjnych związanych z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem, 12 ha terenów wielofunkcyjnych związanych z usługami, rekreacją i sportem. Nie wiadomo jakie jest faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę w odniesieniu do funkcji zabudowy skoro zapotrzebowanie na nową zabudowę uwzględnia powierzchnie objęte planami miejscowymi, które z kolei uwzględnia się także w ramach chłonności, a oparcie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę jedynie o liczbę wydanych wypisów z obowiązujących planów miejscowych oraz decyzji o warunkach zabudowy skutkuje wprost naruszeniem art. 10 ust. 5, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 1 ust. 4 pkt 4 u.p.z.p.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, w którym Sąd stwierdził: „(...) *chłonność obszarów o w pełni wykształconej*

zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oszacowano w oparciu o ustalenia Studium z 2000 r., zamiast oprzeć na faktycznych możliwościach realizacji nowej zabudowy w ramach wykryształizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej. Nadto gmina dokonała sztucznego zaniżenia chłonności, co przełożyło się na zapotrzebowanie na nową zabudowę. Odnosząc się do pierwszej z tych kwestii należy zauważyć, że w punkcie 7.4. Uwarunkowań Rozwoju, pod nazwą "Chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej" na stronie 58 – 60 nie znajduje się zapis, który wprost świadczyłby, że gmina oparła się o ustalenia Studium z 2000r. Wynika to jednak z porównania zapisów obecnego Studium oraz poprzedniego Studium objętego zarządzeniem nadzorczym (czemu Gmina nie zaprzeczyła) oraz pozostałych zapisów Uwarunkowań Rozwoju Wskazuje na to zestawienie tabelaryczne zamieszczone na str. 59, przedstawiające dane dotyczące wielkości powierzchni obszarów istniejącego zagospodarowania w ramach układów osadniczych, zawierające te same dane liczbowe, z wyłączeniem danych dotyczących powierzchni użytkowych zabudowy oraz danych dotyczących terenów opisanych, jako: "2. Budownictwo mieszkaniowe z dopuszczeniem budownictwa zagrodowego i usług ([...],[...],[...])", które w poprzedniej wersji uchwały (objętej rozstrzygnięciem nadzorczym), przedstawione zostały w tabeli na str. 56 i 57, określającej wielkości obszarów w ramach układów osadniczych o w pełni wykształconej zwartej strukturze jednostki osadniczej (tereny zainwestowane wg obowiązującego Studium gminy). Dalej trafnie Wojewoda wskazał, że świadczy o tym zamieszczona na str. 61, tabela pn. Wielkości obszarów w strefie kształtowania układów osadniczych w projekcie Studium, zawierające te same dane liczbowe, z wyłączeniem danych dotyczących powierzchni użytkowych zabudowy oraz danych dotyczących terenów opisanych, jako: "Tereny wielofunkcyjne związane z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem", które w poprzedniej wersji uchwały (objętej rozstrzygnięciem nadzorczym), przedstawione zostały na str. 57, w tabeli pn. Wielkości obszarów w strefie kształtowania układów osadniczych w projekcie Studium (zawierają też powierzchnie/postulowane tereny zabudowy wsi/ objęte obowiązującym Studium). Nadto sporządzenie bilansu terenów w oparciu o Studium z 2000 r. i projekt niniejszego Studium wynika również z tabeli na str. 62 pn. Bilans terenów (ha) przeznaczonych pod zabudowę w Studium z 2000 r. i w projekcie Studium oraz z podsumowania tej tabeli, w którym stwierdzono, że: "Z porównania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową (85ha) wynika, że przekracza ono chłonność obszarów istniejącego zagospodarowania w granicach jednostek osadniczych (12,1ha) oraz obszarów przeznaczonych w obowiązującym Studium i projekcie Studium (ok. 33ha zabudowa mieszkaniowa, 12,8ha mieszkaniowo-usługowa) do rozwoju zabudowy mieszkaniowej." W tym miejscu zgodzić się należy

*z zarzutami skargi, iż brak jest podstaw do zmniejszania faktycznie wyliczonej chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę. Przy sporządzaniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę ustawa u.p.z.p. w art. 10 ust. 7 pkt 2 dopuszcza zwiększenie o nie więcej niż 30% zapotrzebowania na nową zabudowę w związku z niepewnością procesów rozwojowych gminy. Gmina skorzystała z ww. przepisu ustawy przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę, zwiększając zapotrzebowanie powierzchni użytkowej na nową zabudowę o 30%, jak wynika z ustaleń zawartych na str. 56 tekstu studium (Uwarunkowań Rozwoju). Natomiast w podsumowaniu tabeli zamieszczonej na str. 59, zawierającej wyliczenia chłonności obszarów w ramach istniejących układów osadniczych "Przyjęto, że tereny te są w znaczącej większości zainwestowane (ok. 80%), w związku z tym możliwość lokalizowania na tych obszarach (pkt 2) nowej zabudowy mieszkaniowej dotyczy obszarów o powierzchni ok. 12,1 ha (24 200 m<sup>2</sup> p.u.), a nowej zabudowy usługowo - produkcyjnej (pkt 4) na powierzchni 1,2 ha (4 800 m<sup>2</sup> p.u.)". Należy podkreślić, że nie ma podstaw prawnych do obniżania wyliczeń chłonności, skoro ustawodawca przewidział z uwagi na niepewność procesów inwestycyjnych, możliwość zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę o 30%. które może nastąpić na podstawie art. 10 ust. 7 pkt 2 u.p.z.p. (por. wyrok WSA w Warszawie z 11.04.2019 r., IV SA/Wa 314/19, LEX nr 3074089). Nadto Gmina nie wyjaśnia, na jakiej podstawie przyjęto 80% wskaźnik zagospodarowania obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej. Odnosząc się do kwestii bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę należy zauważyć, że przede wszystkim zasadny okazał się najdalej idący zarzut dotyczący tego, że Uwarunkowania rozwoju nie zawierają bilansu terenów, który spełniałby kryteria wskazane w art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p.. Rolę tę spełniać miałby bilans terenów przedstawiony w tabeli na str. 61 tekstu studium, jednak przedstawia wyłącznie chłonność obszarów w projekcie niniejszego Studium, natomiast bilans terenów przedstawiony w tabeli na str. 62, odnosi się jedynie do ustaleń studium, poprzez porównanie powierzchni niektórych terenów obecnego dokumentu z tym z roku 2000, zamiast przedstawienia bilansu odnoszącego się do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej."*

**Błędny sposób wyliczenia samej chłonności w sposób zasadniczy wpłynął na ostateczny wynik bilansu, a w konsekwencji na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, iż bilans terenów został wykonany w sposób nieprawidłowy, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. Niewłaściwe sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod nową zabudowę należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany**

**studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowiące niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.**

Jednocześnie organ nadzoru wyjaśnia, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość kontynuowania rozpoczętej procedury planistycznej w oparciu o przepis **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

Organ nadzoru wskazuje, że nie kwestionuje możliwości wprowadzania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy w Wiśniewie jest jednoznaczne wykazanie realnej potrzeby zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę lub nowego zapotrzebowania pod tereny inwestycyjne, bowiem taką zasadę ustanowił ustawodawca w przepisie art. 1 ust. 4 pkt 4 i art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p.

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

- Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, z którego wynika, iż: „(...) Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1608/17). W konsekwencji wskazuje się, że brak oparcia treści studium w prawidłowo sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznany za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (zob. wyrok NSA z 27 listopada 2018 r., II OSK 2916/16).”;
- Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W części regulującej studium, o której mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. określanie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów oraz określenie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych z zabudowy musi uwzględniać bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.”;
- 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 uchwalodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób wrywkowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą czynności. Zaznaczyć w związku z tym przyjdzie, że skoro ocena w tym zakresie powinna uwzględniać okres nie dłuższy

niż 30 lat, to co do zasady brak sprecyzowania w bilansie zapotrzebowania na nową zabudowę niezależnie od jej rodzaju (funkcji zabudowy), pozwala przypuszczać, że gmina przez najbliższe 30 lat nie ma zamiaru dalej się rozwijać i prowadzić jakichkolwiek inwestycji na swoim terenie. W realiach rozpoznawanej sprawy, co potwierdza załączony do akt materiał dowodowy bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został wprawdzie opracowany, jednakże - co prawidłowo wyartykułował organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym - nie odpowiada on wymogom art. 10 ust. 5 PlanZagospU, który, o czym była wyżej mowa, precyzuje ściśle kolejność poszczególnych działań przy jego sporządzaniu i elementy podlegające badaniu. Ponadto, już na pierwszy rzut oka, zestawienie treści skargi z treścią studium dowodzi, iż rzeczony bilans nie jest opracowaniem spójnym, uporządkowanym i kompleksowym, a jego poszczególnych elementów należy poszukiwać w treści całego studium.”;

- Warszawie z 16 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2418/19, w którym Sąd stwierdził, że: „Oznacza to, że na organie gminy sporządzającym studium (zmianę studium) ciąży bezwzględny obowiązek, by wszelkie dane związane z poszczególnymi składnikami wyliczeń służącymi ustaleniu takich wartości jak m.in.: chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, czy zapotrzebowanie gminy na nową zabudowę były w pełni prawidłowe i odzwierciedlały stan faktyczny, a także by wyliczenia z ich uwzględnieniem zostały przeprowadzone poprawnie, tj. zgodnie z wszelkimi regułami matematycznymi. Tylko bowiem w takiej sytuacji możliwe jest ustalenie w zgodzie ze stanem rzeczywistym niezbędnych wartości pozwalających na udzielenie odpowiedzi, czy z perspektywy art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p. możliwe jest przeznaczenie w studium (zmianie studium) kolejnych terenów pod zabudowę. Każde zatem naruszenie w powyższym zakresie, które prowadzi do uzyskania wyników nieodzwierciedlających rzeczywistego stanu, a w konsekwencji skutkuje zastosowaniem nieadekwatnej normy prawnej, musi być traktowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, iż skoro ustawodawca nałożył na organy uchwalodawcze 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 uchwalodawczy czynności powstało spójne i zgodne z rzeczywistymi uwarunkowaniami demograficznymi i ekonomicznymi opracowanie, na podstawie którego będzie można jednoznacznie ocenić możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę. Zestawienie tylko przytoczonych przez Wojewodę Mazowieckiego uchybień, których ponowne powielanie w tym miejscu jest zbędne, a których wystąpienie Sąd potwierdził w toku samodzielnej analizy zaskarżonej uchwały, nie pozostawia wątpliwości, że bilans sporządzony

*na potrzeby zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czarnów 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.”;*

- Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Ol 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.”;*

- *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.”;*
- *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/>).”;*

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

maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na terenach aktywizacji gospodarczej i obsługi rolnictwa (IVU,U,RU) - 629 963 m<sup>2</sup> pow. użytkowej zabudowy nie przekracza sumy chłonności terenów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy, która dla terenów (RI, MN, MU, U) wynosi 2 934 130 m<sup>2</sup> pow. użytkowej zabudowy, a dla terenów (P/U, U, RU) wynosi 1 375 439 m<sup>2</sup> pow. użytkowej zabudowy. Wobec powyższego Sąd uznał, iż zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., nowa zabudowa nie powinna być lokalizowana poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Organ gminy w piśmie z dnia 22 czerwca 2018 r. wskazał, iż w studium poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę przeznaczono tereny aktywizacji gospodarczej P/U w potencjalnej ilości : P - 4 445 460 m<sup>2</sup>, U - 2 963 640 m<sup>2</sup>. Burmistrz Czempinia poinformował także w piśmie z dnia 21 sierpnia 2018 r., iż w studium nie zostały wyznaczone tereny mieszkaniowo - usługowe poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Tym samym organ potwierdził, że zapisy studium są niezgodne ze sporządzonym bilansem w zw. z treścią art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. Organ gminy w piśmie z dnia 14 grudnia 2018 r. cofnął stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, jednak Sąd postanowił odnieść się do jej treści. Mianowicie w odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wskazał, że zarzucone naruszenie nie ma istotnego charakteru, a lokalizacja terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych, jest uzasadnione m.in. specyfiką przestrzenną terenu oraz możliwościami rozwoju gminy. Organ szczegółowo opisał argumenty przemawiające za każdym z wymienionych terenów. Wskazał również, że cel nadrzędny (ład przestrzenny) został zachowany. W ocenie Sądu stanowisko organu jest błędne. Uzasadnienie co do poprawności lokalizacji terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych ma swój logiczny sens, jednak jest sprzeczne z wyraźnie sformułowanym przepisem art. 10 ust. 5 pkt 4 lit a) u.p.z.p., zgodnie z którym: "gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy (w niniejszej sprawie zapotrzebowanie nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy), w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, Opracowanie studium w sposób niezgodny ze sporządzonym bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę jest istotnym naruszeniem i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte

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

- 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 wyznaczenia 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.”;*

– Poznaniu z 15 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 420/16.

**Sporządzenie wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę**, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., **niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p.**, będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość 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 ustawy o p.z.p.

**W przypadku, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a także na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, poza taką strukturą.** Jedyne w przypadku, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza ww. obszarami, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu. Na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wyznaczone zostały nowe tereny pod zabudowę o powierzchni wynikającej ze sporządzonego bilansu terenów.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę organ nadzoru stwierdza, iż podejmując przedmiotową uchwałę doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. poprzez istotne naruszenie art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p., co doprowadziło do naruszającego przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 błędnego wyznaczenia:

- kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów;
- kierunków i wskaźniki dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczone pod zabudowę.

Ponadto, istotnym jest fakt, iż 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;”.

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*”.

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 o p.z.p.). Tym samym przepis ten wyraźnie nakazuje określenie parametrów i wskaźników urbanistycznych odnoszących się do wszystkich obszarów funkcjonalnych wyznaczonych na rysunku (kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy) studium, przy założeniu, iż są one w jakiegokolwiek formie przeznaczone pod zabudowę.

**Tymczasem, w treści załącznika nr 1 do uchwały, w ramach ustaleń Tomu II.** pn. *Kierunki rozwoju przestrzennego gminy Wiśniewo*, w części II. pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*, w pkt 1 pn. *Struktura funkcjonalna gminy, w tym zasady zagospodarowania terenów oraz wskaźniki zagospodarowania terenów* ustalono, iż: „*W części graficznej studium (Kierunki zagospodarowania przestrzennego), stanowiącej załącznik nr 3, wskazane zostały główne kategorie terenów (stref funkcjonalno – przestrzennych), które rozróżniono ze względu na funkcję oraz zasady zagospodarowania. Granice terenów przedstawione na załączniku oraz wskaźniki podane w części tekstowej, należy traktować jako wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ostateczny przebieg granic terenów i wielkość wskaźników zostaną ustalone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.*” (str. 85 tekstu studium).

Dla terenów (stref funkcjonalno – przestrzennych) przyjętych w studium ustalono podstawowe i dopuszczalne kierunki przeznaczenia, zasady zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy oraz parametry i wskaźniki zagospodarowania terenów, dopuszczając jednocześnie wyjątki od ich zastosowania w przyszłych planach miejscowych, poprzez zapisy w brzmieniu: „z wyjątkiem obszarów już intensywniej zagospodarowanych oraz dla których niższy wskaźnik ustalono w obowiązujących planach miejscowych”, w odniesieniu do:

- strefy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej, usługowej MU1 – wskazanej dla utrzymania i rozwoju funkcji mieszkaniowych i usługowych (str. 86 tekstu studium);
- strefy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej, usługowej, rekreacji indywidualnej MU2 – wskazanej dla utrzymania i rozwoju funkcji mieszkaniowych i usługowych (str. 87 tekstu studium);
- strefy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej, zagrodowej, usługowej MU3 – wskazanej dla utrzymania i rozwoju funkcji mieszkaniowych i usługowych (str. 87 tekstu studium);
- strefy usługowo – mieszkaniowej U/M – wskazanej dla utrzymania i rozwoju funkcji usługowo – mieszkaniowych (str. 89 tekstu studium);
- strefy zabudowy zagrodowej RM – wskazanej dla utrzymania i rozwoju zabudowy zagrodowej (str. 93 tekstu studium);
- strefy zieleni urządzonej z usługami w zieleni ZPU – dla której zakłada się zachowanie i wykształcenie zespołów zieleni urządzonej z usługami (str. 97 tekstu studium).

Ponadto, na str. 97 tekstu studium zapisano, że „*Granice stref funkcjonalno-przestrzennych oraz przebieg projektowanych linii komunikacyjnych i ich parametry mają charakter przybliżony. Dokładne ustalenia zostaną rozstrzygnięte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.*”.

Tymczasem zarówno z tekstu studium, jak też z załączników graficznych do uchwały nie wynika, w jakich granicach obszaru gminy Wiśniewo **dopuszczono możliwość przyjęcia w przyszłych planach miejscowych (lub zmianach obowiązującego planu miejscowego) innego, niż ustalone w studium przeznaczenia oraz parametrów i wskaźników zagospodarowania terenów**, bowiem **nie wyznaczono na nich „obszarów już intensywniej zagospodarowanych oraz dla których niższy wskaźnik ustalono w obowiązujących planach miejscowych”** oraz nie wskazano, jakie parametry i wskaźniki zagospodarowania terenów zostały ustalone w obowiązujących planach miejscowych w granicach tych obszarów. Również w tekście uchwały brak jednoznacznych ustaleń w tym zakresie, gdyż nie wymieniono w nim obszarów, w granicach których mogą obowiązywać w planach miejscowych sporządzanych z uwzględniających ustaleń niniejszego studium, a tym samym **nie określono w jednoznaczny sposób tych obszarów**, pozostawiając tę kwestię do uznaniowego rozstrzygnięcia innym nieuprawnionym organom, jak też uniemożliwiając organowi nadzoru dokonanie oceny ustaleń przyszłych planów miejscowych w zakresie nienaruszalności ich ustaleń z ustaleniami studium. Oznacza to, że powyższych kwestii **nie określono w sposób wiążący, a zatem nie stanowią one wytycznych do planów miejscowych**.

W związku z niejednoznacznymi zapisami studium, w tym zakresie, organ nadzoru zawiadamiając Radę Gminy w Wiśniewie o wszczęciu postępowania nadzorczego, zwrócił się z wnioskiem o:

- przedstawienie, w czytelnej formie graficznej, **obszarów już intensywniej zagospodarowanych**, do których odnoszą się ustalenia szczegółowe dla stref funkcjonalno – przestrzennych: MU1, MU2, MU3, U/M, RM i ZPU oraz **obszarów, w granicach których obowiązują niższe, niż określone w studium, parametry i wskaźniki zagospodarowania terenów ustalone w uchwalonych już planach miejscowych**, w odniesieniu do ww. stref, **wraz ze wskazaniem ich wartości obowiązujących w tych strefach**;
- sprecyzowanie, **których parametrów i wskaźników ustalonych w studium dla ww. stref, dopuszczone zostało ich określenie w przyszłych planach miejscowych niezgodnie ze studium**, tj. czy zmiana dotyczy: wysokości zabudowy, maksymalnej powierzchni zabudowy i minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, czy tylko niektórych z nich, a więc, **które parametry i wskaźniki stanowią obowiązujące wytyczne do planów miejscowych?**

W udzielonej odpowiedzi Wójt Gminy Wiśniewo poinformował, że „(...) na obszarze gminy Wiśniewo w jej granicach administracyjnych obowiązują plany miejscowe, wydzielenia planów w oczywisty sposób są więc o wiele bardziej szczegółowe niż tereny ze Studium; w trakcie analizowania zapisów planów **natrafiono na kilka zapisów tekstu planu z 2009r., z których wynika dopuszczenie nieprecyzyjnych parametrów dla zabudowy, (...)**”. Przytoczył również przykładowo jednostkowe zapisy obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą Nr XXVIII/141/09 Rady Gminy w Wiśniewie z 14 sierpnia 2009 r., obejmującego cały obszar gminy Wiśniewo, zawierające odstępstwa od wysokości budynków ustalonych w tym planie, na podstawie których zostały one zrealizowane oraz, których usankcjonowanie w niniejszym studium ustalono na potrzeby nowych planów miejscowych będących w trakcie sporządzania. Wskazał również dopuszczone w ww. planie miejscowym odstępstwa w odniesieniu do wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w przypadku działek już zagospodarowanych. Jednocześnie Wójt Gminy poinformował, że „Oczywiście podstawowym założeniem jest, że takie indywidualne, jednostkowe przypadki, będą traktowane jako wyjątek od reguły a nie norma przy sporządzaniu nowych planów. **Nie jest możliwym wskazanie na rysunku wszystkich przypadków obiektów już przekraczających parametry studium, zwłaszcza w czasie wyznaczonym na odpowiedź.** W trakcie analiz odnaleziono kilka obiektów wyższych.”.

Organ nadzoru wskazuje, że nie kwestionuje ustaleń dopuszczających odstępstwa zawartych w już obowiązujących planach miejscowych, ani możliwości realizacji zabudowy w oparciu o te plany. Jednak, skoro mają być one usankcjonowane w niniejszym studium, jako wyjątki, to tym bardziej winny one zostać jednoznacznie wskazane, których obszarów dotyczą zwłaszcza, że powinny one wynikać z materiałów planistycznych, w tym analiz przeprowadzonych na potrzeby sporządzonego studium, w rozumieniu w § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Tak więc ich przedstawienie w czytelnej formie graficznej nie powinno wymagać dłuższego terminu niż określony w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Tymczasem Wójt Gminy Wiśniewo **nie przedstawił, w formie graficznej, granic obszarów już intensywniej zagospodarowanych,** oraz **obszarów, w granicach których obowiązują niższe, niż określone ustalone w studium, parametry i wskaźniki zagospodarowania terenów ustalone w uchwalonych planach miejscowych,** o przekazanie których wnosił organ nadzoru, jak też **nie wskazał dopuszczonych w ich granicach niższych wartości parametrów i wskaźników, ustalonych w obowiązujących planach miejscowych.**

W Tomie II, część XVIII pn. *Wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* ustalono, że „Treść tekstu i rysunku studium określają kierunki polityki przestrzennej



gminy Wiśniewo, nie zawierają jednak ścisłych przesądzeń o granicach zainwestowania i użytkowania terenów.” oraz przyjęto interpretację ustalonych zapisów tekstu i rysunku studium, w tym dotyczących m.in. zasad dopuszczanej w planach miejscowych korekty zasięgu poszczególnych terenów (stref funkcjonalno – przestrzennych), korekty przebiegu układu komunikacyjnego wyznaczonego na rysunku studium w sposób orientacyjny oraz zmiany ustalonych w tekście studium parametrów i wskaźników urbanistycznych, Odnosnie dopuszczonych zmian, na str. 120 i 121 tekstu studium ustalono, iż:

- „Korekta zasięgu poszczególnych terenów nie może jednak przekraczać 50 m w stosunku do wyznaczonych w Studium przeznaczeń.” (str. 120 tekstu studium);
- „Dopuszcza się, aby funkcja dopuszczona w danym terenie wyznaczonym w studium, nie będąca podstawowym kierunkiem przeznaczenia, stanowiła przeznaczenie podstawowe terenu wyznaczonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;” (str. 120 tekstu studium);
- „Należy uznać, że miejscowy plan nie narusza ustaleń studium w sytuacji, gdy ustalone w studium parametry i wskaźniki urbanistyczne zostaną w planie miejscowym zmienione (zawyżone lub zniżone), nie więcej jednak niż o 5 pkt proc. Zastosowanie zawyżonych lub zniżonych parametrów i wskaźników urbanistycznych musi być uzasadnione np. szczególnymi uwarunkowaniami wynikającymi z istniejącego zainwestowania, konfiguracją terenu, realizacją celu publicznego itp.” (str. 121 tekstu studium);
- „Określona maksymalna wysokość zabudowy nie wyklucza sytuowania dominant o lokalizacji i wysokości określonej indywidualnie na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wynikającej z przesłanek kompozycyjnych.”;
- „Układ komunikacyjny wskazany na rysunku studium ma przebieg orientacyjny i nie obejmuje w pełni lokalnego układu komunikacyjnego. Dopuszcza się zmianę klasy technicznej i kategorii dróg wskazanych w niniejszym studium oraz korekty przebiegu wyznaczonych dróg publicznych na etapie sporządzania planu miejscowego, w zależności od zaistniałych uwarunkowań i potrzeb oraz możliwości technicznych wytyczania i budowy tych dróg.” (str. 121 tekstu studium).

Biorąc pod uwagę ustalenia studium, w zakresie wytycznych do planów miejscowych, dopuszczające zmianę w tych planach ustalonych w studium parametrów i wskaźników urbanistycznych poprzez ich zawyżenie lub zniżenie, nie więcej jednak niż o 5 pkt proc., organ nadzoru zwrócił się z wnioskiem do Rady Gminy w Wiśniewie o wyjaśnienie, których parametrów i wskaźników dotyczy możliwość ich zmiany.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy Wiśniewo: „(...) w rozdziale XVIII Studium „Wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” wskazano, że „Należy uznać, że miejscowy plan nie narusza ustaleń studium w sytuacji, **gdy ustalone w studium parametry i wskaźniki urbanistyczne zostaną w planie miejscowym zmienione (zawyżone lub zaniżone), nie więcej jednak niż o 5 pkt proc.** Zastosowanie zawyżonych lub zaniżonych parametrów i wskaźników urbanistycznych musi być uzasadnione np. szczególnymi uwarunkowaniami wynikającymi z istniejącego zainwestowania, konfiguracją terenu, realizacją celu publicznego itp.” – nie ma więc w Studium przyzwolenia na „określenie w przyszłych planach miejscowych niezgodnie ze studium”, a **jedynie na zgodne ze Studium niewielkie korygowanie wskaźników, kiedy wynika z konieczności uwzględnia szczególnych uwarunkowań, np. już istniejącej wyższej zabudowy bądź też wprowadzenia lokalnej zwyczki czy dominanty przestrzennej; zapis ten dotyczy wszystkich wskaźników; obowiązują więc wszystkie wskaźniki i parametry +/- 5%;**”.

Biorąc pod uwagę wytyczne do planów miejscowych zawarte w tekście studium oraz wyjaśnienia Wójta Gminy Wiśniewo, należy stwierdzić, że zawierają one **wzajemnie sprzeczne ustalenia dotyczące dopuszczonej zmiany wartości wszystkich parametrów i wskaźników ustalonych w studium**, bowiem zgodnie z wytycznymi studium **mogą zostać zmienione nie więcej niż o 5 pkt proc., zaś według stanowiska Wójta – mogą ulec zmianie o +/- 5%.**

Przykładowo organ nadzoru wskazuje, że dopuszczona zmiana **o 5 pkt proc.** wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej ustalonego w studium na poziomie **50%** oznacza, że będzie on mógł kształtować się na poziomie **55% jako zawyżony** i na poziomie **45% jako zaniżony**, zaś zmiana o **+/- 5%** według Wójta Gminy oznacza, że będzie on kształtować się na poziomie **52,5% jako zawyżony** i na poziomie **47,5%, jako zaniżony**.

W związku z przekazanymi wyjaśnieniami, nie jest wiadomym, czy obowiązuje zakres zmian wskaźników przyjęty w studium przez Radę Gminy w Wiśniewie, czy też na innym poziomie wskazanym przez organ wykonawczy gminy, tj. które wartości wskaźników ustalone w planach miejscowych na podstawie dopuszczonych ich zmian nie będą naruszać ustaleń studium?

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż zmiana procentowa może dotyczyć tylko **wskaźników określonych procentowo**, co oznacza, że nie dotyczy ona parametrów określonych w sposób metryczny, tj. wysokości zabudowy. Tym samym ustalenia wytycznych do planów miejscowych, jak też stwierdzenie Wójta Gminy Wiśniewo, że dopuszczone zmiany dotyczą wszystkich wskaźników i parametrów uznać należy za niewykonalne w odniesieniu do wysokości zabudowy. W związku z powyższym, wysokość zabudowy ustalona w tekście studium dla poszczególnych funkcji zabudowy, nie może ulec zmianie w przyszłych planach miejscowych. Wytyczne do planów miejscowych są w tym zakresie niejednoznaczne.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że wytyczne do planów miejscowych dopuszczają „(...) aby **funkcja dopuszczona** w danym terenie wyznaczonym w studium, nie będąca podstawowym kierunkiem przeznaczenia, **stanowiła przeznaczenie podstawowe** terenu wyznaczonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.”, przy czym nie wskazują kryteriów umożliwiających zamianę w planie miejscowym funkcji przyjętych w studium, tj. funkcji dopuszczonej na funkcję podstawową na danym terenie.

Tak sformułowane wytyczne do planów miejscowych nie określają w jednoznaczny sposób ustalenia przeznaczenia podstawowego terenów wyznaczonych w planach miejscowych, znajdujących się w danej strefie funkcjonalnej wyznaczonej w studium, bowiem pozwalają na dowolny wybór dopuszczonych kierunków przeznaczenia danego obszaru funkcjonalnego.

Przykładowo, dla **strefy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej, usługowej MU1, zamiast podstawowego kierunku przeznaczenia** pod: zabudowę mieszkaniową jednorodziną, zabudowę usługową nieuciążliwą, w tym zarówno usługi o randze ogólnie gminnej i regionalnej, usługi publiczne (kultury, administracji, oświaty, nauki, ochrony zdrowia, sportu i rekreacji, usług kultu religijnego), jak i usługi komercyjne (m.in. w zakresie biur, turystyka, gastronomia, rozrywka, handel detaliczny itp.), zabudowę mieszkaniowo – usługową, **przeznaczeniem podstawowym terenów wyznaczonych w planie miejscowym w granicach tej strefy, może być jeden z dopuszczalnych kierunków przeznaczenia**, tj. np. zabudowa zagrodowa, zabudowa produkcyjno – magazynowa, zabudowa związana z produkcją w gospodarstwach rolnych, hodowlanych wraz z zapleczem administracyjnym i socjalnym, jako kontynuacja dotychczasowego sposobu zagospodarowania, obiekty zamieszkania zbiorowego.

Powyższe oznacza, iż w tym przypadku, **w studium, nie dokonano kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, a także nie określono w sposób jednoznaczny, jakie wskaźniki należy zastosować, czy te określone w studium, czy też inne**, co w przyszłości może doprowadzić do pewnego rodzaju dowolności przy interpretacji i sporządzaniu planu miejscowego. W oparciu o takie studium możliwe byłoby sformułowanie absolutnie dowolnych ustaleń w ramach sporządzanego planu miejscowego, co stoi w oczywistej sprzeczności z przytoczonymi powyżej przepisami ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego.

**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.**

Tymczasem, określone przez Radę Gminy w Wiśniewie standardy zabudowy i zagospodarowania terenów funkcjonalnych, dotyczące: intensywności zabudowy, wskaźnika

minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnika powierzchni zabudowy oraz maksymalnej wysokości zabudowy, są jedynie **niewiązującymi postulatami**, nie zaś ustaleniami stanowiącymi podstawę do określania zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego sporządzanych dla gminy Wiśniewo. Tym samym należy stwierdzić, iż w przywoływanych powyżej ustaleniach tekstu studium, Rada Gminy w Wiśniewie nie określa *de facto* jakichkolwiek minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem przedmiotowe **studium ustala możliwość przyjęcia innych wskaźników**. W konsekwencji brak określenia minimalnych i maksymalnych parametrów oraz wskaźników urbanistycznych oznacza, iż przedmiotowe studium zostało podjęte z 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., co w tym przypadku skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Powyższe oznacza, istotne naruszenie zasad sporządzania studium, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na **brak określenia obligatoryjnych elementów studium**.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż zarówno określenie kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy i w przeznaczeniu terenów, jak również wytycznych do planów miejscowych w zakresie określenia minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych jest podstawową rolą regulacyjną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. **Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy i w przeznaczeniu terenów, a także minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne nie mogą być określone w sposób niejednoznaczny.**

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 szczególny - normatywny związek funkcjonalny. **Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który obliguje 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 odstąpienie 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" obowiązek ustalenia określonych, wymaganych parametrów lub wskaźników urbanistycznych na etap uchwalenia planu. **To studium winno zakreślić 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/Ol 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 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. W warunkach niniejszej sprawy, jak słusznie zauważył Wojewoda, Rada dopuściła się naruszenia wskazanych przepisów z uwagi na pominięcie w treści studium **kluczowych dla ład 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 uchwytne 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/Ol 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**



*ladu 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 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.** 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 obowiązują 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.**”*

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z uwagi na naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p., w związku z § 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

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 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 zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXII/261/2024 Rady Gminy w Wiśniewie z 8 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo, 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.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/