



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 grudnia 2022 r.

WNP-I.4131.333.2022.RM

**Rada Miejska w Radzyminie**

Pl. Tadeusza Kościuszki 2

05 – 250 Radzymin

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 680/LII/2022 Rady Miejskiej w Radzyminie z 21 listopada 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”.

**Uzasadnienie**

Na sesji 21 listopada 2022 r. Rada Miejska w Radzyminie podjęła uchwałę Nr 680/LII/2022 „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 i art. 67a ust. 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, bez przywołania, mającego jednak zastosowanie w sprawie, art. 27 ustawy o p.z.p.

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

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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 (opcjonalnie jego zmiany), odnosi się w tym przypadku do ponownej weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium (opcjonalnie jego zmianie) uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium (opcjonalnie jego zmiany), nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

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

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

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

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

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 9, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określiło, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405). W § 4 ww. rozporządzenia wskazano, że „**projekt studium zawiera: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej; 2) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy; 3) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 4) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także obszary lub obiekty, o których mowa w art. 10 ust. 2, ust. 2a i ust. 3a ustawy; 5) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wpływu uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, oraz bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę na te kierunki.**”

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

przestrzennego. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

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

W myśl wspomnianego **art. 27** ustawy o p.z.p. zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane. Redakcja tego przepisu oznacza, że rada gminy **modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian**. Charakter studium, jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie, przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami (pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany studium węższy od granic administracyjnych gminy. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, **uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany studium może również uściślić zakres przedmiotowy zmiany studium**. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo

projektu zmiany studium wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuację, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

W przedmiotowej sprawie, Rada Miejska w Radzyminie podejmując w dniu 21 lutego 2022 r. uchwałę Nr **587/XLII/2022**, zainicjowała proces sporządzania zmiany obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin przyjętego uchwałą Nr 157/X/2019 z 18 czerwca 2019 r., zmienionego na podstawie uchwały Nr 427/XXX/2021 z 29 marca 2021 r. w części dotyczącej:

- *dostosowania ustalonych zasad rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii do obowiązujących przepisów, co wynika z zakresu zmiany ustalonego w § 3 ust. 1 uchwały przystąpieniowej;*
- *zmiany przeznaczenia terenów w ramach obszarów położonych: 1) w Mieście i Gminie Radzymin: a) w obrębach 01-03, 01-04 w Radzyminie oraz w obrębach Mokre, Zawady w Gminie Radzymin w rejonie Al. Kaczyńskiego (zał. poz. 1), b) w obrębie 01-09 w Radzyminie oraz w obrębie Łąki w Gminie Radzymin w rejonie torów kolejowych (zał. poz. 2); 2) w Mieście Radzymin: a) w obrębach 01-02, 01-08 w rejonie ulic Weteranów i Wróblewskiego (zał. poz. 3), b) w obrębie 02-01 w rejonie ulicy Nowej (zał. poz. 4); 3) w Gminie Radzymin: a) w obrębie Nowe Załubice w rejonie północnej granicy Gminy (zał. poz. 5), b) w obrębie Emilianów w rejonie ulicy Zawadzkiej (zał. poz. 6) c) w obrębie Emilianów w rejonie ulicy Wyszyńskiego (zał. poz. 7 i 8), d) w obrębie Emilianów w rejonie ulicy Wesolej i torów kolejowych (zał. poz. 9), e) w obrębie Stary Dybów w rejonie ulicy Wyszyńskiego i torów kolejowych (zał. poz. 10), f) w obrębie Wiktorów w rejonie ulic Kraszewskiej i Radosnej (zał. poz. 11), g) w obrębie Wiktorów w rejonie ulicy Gajowej (zał. poz. 12), h) w obrębie Rżyska przy granicy z obrębem Wiktorów (zał. poz. 13), i) w obrębie Ciemne w rejonie ulicy Azaliowej (zał. poz. 14), j) w obrębie Słupno w rejonie Al. Jana Pawła II i ulicy Ceglanej (zał. poz. 15), k) w obrębie Słupno w rejonie Al. Jana Pawła II i ulicy Przejściowej (zał. poz. 16), l) w obrębie Nadma w rejonie Al. Jana Pawła II i ulicy Pólko (zał. poz. 17), m) w obrębie Nowy Janków w rejonie węzła „Wołomin” trasy ekspresowej S8 (zał. poz. 18), n) w obrębie Nadma w rejonie ulic Mostowej i Kozłówek (zał. poz. 19), o) w obrębie Nadma*

w rejonie ulic Jaworówki i Starej (poz. zał. 20), p) w obrębie Nadma w rejonie ulicy Tulipanowej (poz. zał. 21), co wynika z zakresu zmiany ustalonego w § 3 ust. 2 uchwały przystąpieniowej.

Zgodnie z § 4 uchwały przystąpieniowej **„Obszary objęte zmianami, o których mowa w §3 wskazuje się na załączniku graficznym, stanowiącym integralną część uchwały.”**. Powyższe oznacza, że cały zakres dokonywanych zmian ograniczony został do wyodrębnionych 21 obszarów, których granice określono na załączniku graficznym opisanym, jako *„załącznik do Uchwały Nr 587/XLII/2022 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 21 lutego 2022 r.”*.

**Tymczasem wbrew cytowanym powyżej ustaleniom uchwały przystąpieniowej dokonano zmian wykraczających poza zakres tak zainicjowanej procedury planistycznej.** Powyższe dotyczy ustaleń części kierunkowej studium w zakresie rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii, o której mowa w art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem *„Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie, z wyłączeniem: 1) wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki - w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne; 2) urządzeń innych niż wolnostojące.”*.

Przepis ten został zmieniony na mocy art. 5 pkt 2 ustawy z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1873) z mocą obowiązującą od 30 października 2021 r.

Z tekstu studium, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, część III pn. *„Kierunki zagospodarowania przestrzennego”*, Rozdział 3 pn. *„Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów”* wynika, że dokonano zmiany w zakresie mocy zainstalowanej w odniesieniu do następujących obszarów funkcjonalnych oznaczonych symbolem:

- **U** stanowiącym obszary zabudowy usługowej (Podrozdział 3.5. tekstu studium str. 153);
- **UP** stanowiącym obszary usług publicznych (Podrozdział 3.6. tekstu studium str. 154);
- **US** stanowiącym obszary usług sportu i rekreacji (Podrozdział 3.7. tekstu studium str. 154 - 155);



- **US.UT** stanowiącym obszary usług sportu i rekreacji oraz turystyki (Podrozdział 3.8. tekstu studium str. 155 - 156);
- **UC** stanowiącym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m<sup>2</sup> (Podrozdział 3.9. tekstu studium str. 156);
- **P.U** stanowiącym obszary aktywności gospodarczej (obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej) - Podrozdział 3.9. tekstu studium str. 156 - 157;
- **P.U1** stanowiącym obszary aktywności gospodarczej (obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej) z „dominantą” (Podrozdział 3.11. tekstu studium str. 157 – 158);
- **EF** stanowiącym obszary farm fotowoltaicznych (Podrozdział 3.13. tekstu studium str. 158 – 159),

**przy czym m.in. obszary oznaczone symbolem: UP, US.UT, UC czy też P.U1 w ogóle nie są objęte zmianą studium, zaś pozostałe obszary funkcjonalne występują również poza zakresem zmian określonym w uchwale przystąpieniowej.**

Powyższe oznacza istotne naruszenie art. 9 ust. 1 i art. 27, w związku z art. 10 ust. 2b i art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że zgodnie z art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.: **„Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.”**, to przystępując do sporządzania zmiany dla części obszaru gminy niezbędne jest uaktualnienie wszelkich niezbędnych treści związanych z dokonywaną zmianą, przy czym powyższe dotyczy zarówno części tekstowej, jak i graficznej.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę Rada Miejska w Radzyminie winna uwzględnić przepisy:

- art. 9 ust. 1 i 3a oraz art. 10, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.;
- § 4, 5, 6 i 7, w związku z § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w brzmieniu: „1. Przepisy rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy **w zakresie objętym zmianą**. 2. Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegający na

*uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, sporządza się w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. 3. Ujednolicona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy.”.*

Z ujednoliconego tekstu, jak i rysunku zmiany studium wynika, że Rada Miejska w Radzyminie nie dokonała jakichkolwiek zmian w odniesieniu do bilansu terenów, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 2 pkt1, art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p., pomimo upływu 6 lat od przyjętych danych wejściowych np. dla potrzeb prognozy demograficznej, datowanych na 31 grudnia 2016 r. (vide Rozdział 9.6. tekstu studium str. 92), a także pomimo uchwalenia m.in. niżej wymienionych planów miejscowych podjętych na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Radzyminie:

- Nr 281/XXI/2020 z 6 kwietnia 2020 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 4714 z 17 kwietnia 2020 r.) dotycząca części obrębu Ciemne na terenie gminy Radzymin;
- Nr 282/XXI/2020 z 6 kwietnia 2020 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 4744 z 20 kwietnia 2020 r.) dotycząca gminy Radzymin dla obrębu Stary Dybów;
- Nr 349/XXV/2020 z 28 września 2020 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 11364 z 19 listopada 2020 r.) dotycząca Radzymina Etap 4A;
- Nr 525/XXXVIII/2021 z 15 listopada 2021 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 12324 z 27 grudnia 2021 r.) dotycząca obrębu Nowe Załubice na terenie gminy Radzymin;
- Nr 584/XLII/2022 z 21 lutego 2022 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 4274 z 8 kwietnia 2022 r.) dotycząca części obrębów 01-07, 01-08, 01-02, 01-01 oraz części obrębu łąki na terenie miasta i gminy Radzymin,

które wymienione zostały na str. 31 i 32 tekstu studium.

Należy przy tym zauważyć, że podjęte przez Radę Miejską w Radzyminie zostały również inne uchwały, w tym m.in. uchwała:

- Nr 569/XLI/2022 z 24 stycznia 2022 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 2799 z 10 marca 2022 r.) dotycząca części obrębu Nowy Janków, na terenie Gminy Radzymin;
- Nr 585/XLII/2022 z 21 lutego 2022 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 4275 z 8 kwietnia 2022 r.) dotycząca część obrębu Nadma w rejonie ulicy Kozia Góra, na terenie Gminy Radzymin;

- Nr 586/XLII/2022 z 21 lutego 2022 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 4276 z 8 kwietnia 2022 r.) dotycząca część obrębu Nadma w rejonie ulic Mostowej i Kozłówek, na terenie Gminy Radzymin;
- Nr 399/XXVIII/2021 z 25 stycznia 2021 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 1752 z 2 marca 2021 r.) dotycząca obrębu 05-09 na terenie gminy Radzymin;
- Nr 400/XXVIII/2021 z 25 stycznia 2021 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 1753 z 2 marca 2021 r.) dotycząca Radzymina Etap 7- część A;
- Nr 445/XXXII/2021 z 31 maja 2021 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6241 z 12 lipca 2021 r.) dotycząca obrębu Łosie na terenie gminy Radzymin;
- Nr 465/XXXIII/2021 z 28 czerwca 2021 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7291 z 17 sierpnia 2021 r.) dotycząca obrębu Cegielnia, gmina Radzymin, część „A-2”;
- Nr 466/XXXIII/2021 z 28 czerwca 2021 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7299 z 17 sierpnia 2021 r.) dotycząca Radzymina Etap 7 – część B;
- Nr 500/XXXVI/2021 z 27 września 2021 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 9864 z 17 listopada 2021 r.) dotycząca Radzymina Etap 8 – część B;
- Nr 526/XXXVIII/2021 z 15 listopada 2021 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 11057 z 7 grudnia 2021 r.) dotycząca zmiany planu dla południowej części obrębu Emilianów;
- Nr 255/XIX/2020 z 27 stycznia 2020 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 3636 z 17 marca 2020 r.) dotycząca obręb Stary Janków na terenie gminy Radzymin wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 2 marca 2020 r. znak: WNP-I.4131.8.2020.AK stwierdzającym nieważność uchwały w części;
- Nr 254/XIX/2020 z 27 stycznia 2020 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 2987 z 9 marca 2020 r.) dotycząca obszaru obejmującego obręb Dybów Kolonia oraz części obrębów Radzymin i Wiktorów na terenie gminy Radzymin - część B wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 26 lutego 2020 r. znak: WNP-I.4131.7.2020.AK stwierdzającym nieważność uchwały w części;
- Nr 253/XIX/2020 z 27 stycznia 2020 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 1401 z 30 stycznia 2020 r.) dotycząca obszaru Radzymina etap 4E;
- Nr 270/XX/2020 z 3 marca 2020 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 4713 z 17 kwietnia 2020 r.) dotycząca obszaru Ciemne Etap 1 - B;

- Nr 302/XXII/2020 z 1 czerwca 2020 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7431 z 6 lipca 2020 r.) dotycząca obrębu Zwierzyniec;
- Nr 367/XXVI/2020 z 9 listopada 2020 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 13252 z 24 grudnia 2020 r.) dotycząca obrębu Arciechów;
- Nr 383/XXVII/2020 z 14 listopada 2020 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 12951 z 16 grudnia 2020 r.) dotycząca Radzymina etap 8 – część A;
- Nr 91/VIII/2019 z 13 maja 2019 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7211 z 7 czerwca 2019 r.) dotycząca części obrębu Sieraków;
- Nr 103/IX/2019 z 30 maja 2019 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 8251 z 4 lipca 2019 r.) dotycząca obrębu Ruda, na terenie gminy Radzymin – część A wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 26 czerwca 2019 r. znak: WNP-I.4131.116.2019.AK stwierdzającym nieważność uchwały w części;
- Nr 189/XIV/2019 z 30 września 2019 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 12262 z 28 października 2019 r.) dotycząca części obrębu Emilianów;
- Nr 190/XIV/2019 z 30 września 2019 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 12263 z 28 października 2019 r.) dotycząca części obrębu 05-06 w Radzyminie;
- Nr 191/XIV/2019 z 30 września 2019 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 12264 z 28 października 2019 r.) dotycząca części obrębu 01-07 na terenie gminy Radzymin;
- Nr 192/XIV/2019 z 30 września 2019 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 12264 z 28 października 2019 r.) dotycząca części obrębu Dybów Kolonia na terenie gminy Radzymin - część A;
- Nr 235/XVIII/2019 z 16 grudnia 2019 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 1470 z 31 stycznia 2020 r.) dotycząca południowej części obrębu Emilianów na terenie gminy Radzymin - część A wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 20 stycznia 2020 r. znak: WNP-I.4131.250.2019.AK stwierdzającym nieważność uchwały w części;
- Nr 236/XVIII/2019 z 16 grudnia 2019 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 1471 z 31 stycznia 2020 r.) dotycząca obrębu Nadma na terenie gminy Radzymin - część A-1b wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 20 stycznia 2020 r. znak: WNP-I.4131.249.2019.AK stwierdzającym nieważność uchwały w części,

**które nie zostały w całości uwzględnione przy kolejnej dokonywanej zmianie studium.**

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 Miejskiej w Radzyminie było, przy kolejno dokonywanej zmianie ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, **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, na podstawie art. 27 ustawy o p.z.p., zmiany studium, **wszystkich wyszczególnionych powyżej planów miejscowych, a czego w niniejszej sprawie nie uczyniono**;
- 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, uwzględnienia 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 2021 r. poz. 1899, 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.

Powyższy obowiązek należy przy tym zestawić z cytowanym, we wcześniejszej części uzasadnienia i mającym zastosowanie w niniejszej sprawie, art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p., z którego wprost wynika, że: **„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.**

Przepis ten wprowadzony został w celu umożliwienia wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., a którym ma być wykonany w odniesieniu do terenu całej gminy. Należy zwrócić uwagę, że dokonanie aktualizacji treści studium dotyczyć ma w szczególności części dotyczącej właśnie uwarunkowań.

Sporządzenie i uchwalenie tak znacznej liczby miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wprost kształtuje i wpływa na ostateczny wynik bilansu terenów, o którym mowa powyżej. Tymczasem bilans ten stanowi bazę (podstawę) do określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę a także z niej wyłączonych, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz wynikających z § 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że 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 2021 r. poz. 485), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż podejmując uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, **należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.**

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

- 1) formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
- 2) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów

*fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*

3) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*

4) *porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:*

*a) nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,*

*b) przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;*

5) określa się:

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

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

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

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

– obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa;

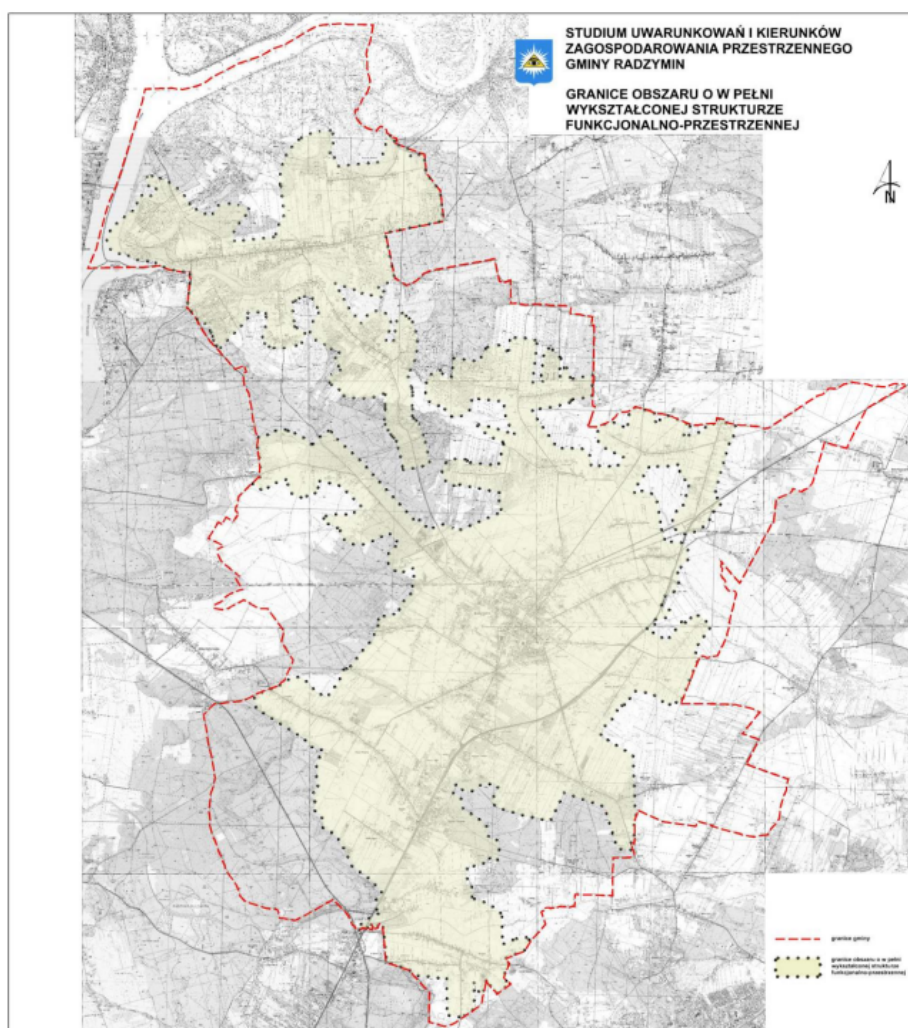


- obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Dopiero zestawienie otrzymanych wartości chłonności i zapotrzebowania, pozwala na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami 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.

Tymczasem Rada Miejska w Radzyminie nie dokonała żadnych aktualizacji treści uwarunkowań zarówno w zakresie zapotrzebowania, jak i w kwestii obliczeń w zakresie chłonności obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p.

Rysunek 5 Granice obszaru o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej<sup>30</sup>



Biorąc powyższe pod uwagę organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z tekstem Studium część II pn. „Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego”, Rozdział 9 pn. „Potrzeby i możliwości rozwoju gminy”, Podrozdział 9.8.2 pn. „Chłonność, położonych na terenie gminy obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej” – chłonność położonych na terenie gminy obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej zobrazowano na Rysunku nr 5 na stronie 103.

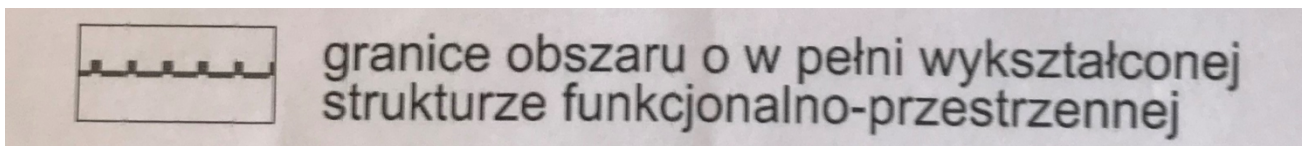
Zgodnie z treścią Podrozdziału 9.8.2 tekstu studium: „Na potrzeby Studium oszacowano chłonność (rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w ilości powierzchni użytkowej) położonych na terenie Gminy Radzymin obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Przy wyznaczaniu obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej brano pod uwagę sześć czynników:

- 1) odległości pomiędzy istniejącą zabudową – obejmuje tereny położone w odległości nie większej niż 50 m od istniejących terenów zabudowanych,
- 2) dostęp do drogi publicznej – rozumiany jako dostęp do istniejących dróg – obejmuje tereny położone w odległości nie większej niż 250 m od istniejących dróg wyznaczonych na rysunku Uwarunkowań,
- 3) dostęp do sieci wodociągowej – obejmuje tereny położone w odległości nie większej niż 250 m od sieci wodociągowych, dla których możliwe jest podłączenie nowych budynków za pośrednictwem przyłączy (...),
- 4) dostęp do sieci kanalizacji sanitarnej – obejmuje tereny położone w odległości nie większej niż 250 m od sieci kanalizacji sanitarnej, dla których możliwe jest podłączenie nowych budynków za pośrednictwem przyłączy (...),
- 5) odległość od przystanku komunikacji publicznej – obejmuje tereny położone w odległości nie większej niż 1 000 m od przystanku komunikacji publicznej,
- 6) odległość od sklepu spożywczego – obejmuje tereny położone w odległości nie większej niż 1 000 m od sklepu spożywczego.

Przy wyznaczaniu obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej założono, że należy spełnić co najmniej trzy z sześciu podanych wyżej kryteriów, **przy czym za warunek konieczny uznano spełnienie kryterium opisanego w pkt 1. lub 2.** Warunek 3 i 4 uznano za spełniony, w przypadku, gdy realizacja sieci wodociągowej i sieci

*kanalizacji sanitarnej jest zaplanowana, a fundusze na realizację tych przedsięwzięć są zarezerwowane i zabezpieczone.”.*

Tymczasem szczegółowa analiza ustaleń części graficznej studium, w ramach kierunków zagospodarowania przestrzennego (załącznik nr 3 – rysunek Studium w skali 1:10 000 - Kierunki zagospodarowania przestrzennego, składający się z części A i B) wykazała, iż w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oznaczonej wg. legendy następująco:



- znajdują się m.in. tereny lasów, oznaczone symbolem ZL;
- znajdują się m.in. tereny wód powierzchniowych śródlądowych, oznaczonych symbolem WS;
- znajdują się m.in. tereny rolnicze, oznaczone symbolem R,

**które nie tylko, że nie stanowią zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej to jeszcze na których w ogóle nie ma żadnej zabudowy.**

Powyższe wynika zresztą z samej treści uchwały, w tym m.in. z Podrozdziału 9.8.2 tekstu Studium (str. 106) w którym stwierdzono wprost: „*Chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oszacowano w podziale na następujące funkcje zabudowy:*

- *funkcja mieszkalna (wielorodzinna, jednorodzinna i zagrodowa)*
- *funkcja rekreacji indywidualnej,*
- *funkcja usługowa,*
- *funkcja produkcyjna.*

*Dla pozostałych funkcji zlokalizowanych na terenie gminy, niezaliczonych do wyżej wymienionych funkcji nie ustala się zapotrzebowania na nowe tereny. **W przeważającej części są to tereny rolnicze (grunty orne, łąki, pastwiska, sady), tereny zielone (w tym lasy, ogrody działkowe, zieleń urządzone), wody powierzchniowe oraz tereny obsługi komunikacyjnej.***

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, sady, a także tereny leśne i wody powierzchniowe, w ogóle nie zabudowanych, 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 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, tereny lasów i wody śródlądowe, które zaliczono do obszarów o w pełni zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, spełniają te kryteria.

Ponadto ww. tereny nie zostały włączone do obliczeń w zakresie chłonności obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p., a co

za tym idzie wpływają wprost na ostateczny wynik bilansu, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p.

Dodatkowo część obszarów zwartej zabudowy, zgodnie z kierunkami zagospodarowania przestrzennego, zaliczona została do obszarów wód (WS), lasów (ZL), a także obszarów rolniczych (R) bez możliwości zabudowy, bądź z zabudową prowadzoną w ograniczonym zakresie (quod vide str. 159 - 161 tekstu studium).

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, sady), tereny zielone (w tym lasy, ogrody działkowe, zieleń urządzona), wody powierzchniowe, tereny obsługi komunikacyjnej, a także pojedynczą, a zatem rozproszoną zabudowę, której nie sposób określić mianem zwartej zabudowy.

W tekście studium w Podrozdziale 9.8.5. (str. 111) wskazano także, że: *„Wyznaczając obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej brano pod uwagę 4 czynniki: odległość od istniejącej zabudowy, dostęp pod sieci wodociągowej, dostęp do dróg publicznych*

oraz dostęp do sieci kanalizacyjnej. Część z obszarów nie wypełnia wszystkich warunków, jednak ciągłość funkcjonalno-przestrzenna w zakresie pozostałych warunków pozwalała na sklasyfikowanie ich jako obszary o w pełni wykształconej strukturze przestrzennej. Taki sposób klasyfikacji wpływa na konieczność uwzględnienia w wydatkach gminy kosztów związanych z modernizacją rozbudową sieci infrastruktury technicznej i dróg publicznych. (...)

Tym samym Rada Miejska w Radzyminie sama przyznaje, że część obszarów zaliczonych do obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej **nie spełnia warunków, które umożliwiały zaliczenie tych terenów do obszarów zurbanizowanych, tym samym nie powinna m.in. obszarów:**

- lasów oznaczone symbolem ZL,
- wód powierzchniowych śródlądowych oznaczonych symbolem WS,
- rolniczych oznaczonych symbolem R,

**a także innych obszarów funkcjonalnych, na których zabudowa ta nie występuje, zaliczać do obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.**

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że na:

- str. 136 - 137 tekstu studium, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, w ramach rozdz. 14.2. pn. *Zaopatrzenie w wodę* stwierdzono, że: „Obecnie miejska sieć wodociągowa obejmuje około 90% terenów miasta Radzymin oraz wsie Słupno, Sieraków, Nadma, Cegielnia, Dybów Kolonia, Dybów Stary, Dybów Folwark, Wiktorów, Łosie, Mokre, Zwierzyniec, Janków Nowy, Łąki. **W miejscowościach: Stare Załubice, Nowe Załubice, Borki, Ruda, Emilianów, Stary Janków, Ciemne, Rżyska nie ma sieci wodociągowej.** Miejscowości te leżą na obrzeżach Gminy Radzymin, a sieć wodociągowa jest systematycznie rozbudowywana.”;
- 138 tekstu studium, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, w ramach rozdz. 14.3. pn. *Odprowadzanie ścieków* stwierdzono, że: „Sieć kanalizacyjna obejmuje około 90% ulic miasta Radzymin oraz wsie Cegielnia i część wsi Słupno. **W miejscowościach: Stare Załubice, Nowe Załubice, Borki, Ruda, Emilianów, Stary Janków, Ciemne, Rżyska, Nadma, Łosie, Cegielnia, Dybów Kolonia, Słupno, Sieraków, Stary Dybów nie ma sieci kanalizacyjnej.** Większość z tych miejscowości ma niski wskaźnik koncentracji zabudowy i budowa sieci kanalizacyjnej jest ekonomicznie nieuzasadniona.”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń tekstu studium wynika m.in. że w miejscowościach:

- Stare Załubice;

- Nowe Załubice;
- Borki;
- Ruda;
- Emilianów;
- Stary Janków;
- Ciemne;
- Rżyska,

nie ma zarówno sieci wodociągowej, jak i kanalizacyjnej, które Rada Miejska w Radzyminie sama przyjęła, jako podstawowe kryterium wyznaczania obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a mimo to w ramach ww. miejscowości wyznaczono takie obszary zajmujące znaczne jej powierzchnie, przy czym powyższe dotyczy m.in. obszarów we wsi: Stare i Nowe Załubice, Borki, Ruda, Stary Janków, Ciemne, czy Nadma.

Innymi słowy niewłaściwe wyznaczenie obszarów istniejącej zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej wprost wpływa na ostateczny wynik bilansu, który jest obligatoryjnym elementem studium, zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p. oraz § 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia wykonawczego.

Organ nadzoru wskazuje przy tym ponadto, iż analiza ustaleń studium wskazuje na szereg wewnętrznych sprzeczności zawartych w samej warstwie tekstowej studium, mającej dodatkowy, bezpośredni, wpływ na ostateczny wynik bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Otóż pomijając już fakt braku uwzględnienia kilkudziesięciu, wyszczególnionych we wcześniejszej części uzasadnienia, obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to z zapisów studium nie wynika, jaka jest faktyczna chłonność obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p., albowiem z ustaleń zawartych w Podrozdziale 9.8.3. pn. *„chłonność, położonych na terenie gminy obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w poprzednim punkcie”*, wynika jednocześnie, iż **chłonność ta, dla zabudowy mieszkaniowej wynosi 82,5998 ha powierzchni użytkowej zabudowy (*quod vide* str. 108 *in fine* tekstu studium), podczas gdy z Podrozdziału 9.8.4 pn. *Porównanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę z sumą powierzchni użytkowej z pkt 8.2 i 8.3 do ostatecznego porównania przyjęto wartość 52,5998 ha, a więc o 30 ha mniejszej niż faktycznie wyliczona we wcześniejszej części tekstu studium. Ponadto obszary zaliczone do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej nie zostały***

w całości włączone do obliczeń w zakresie chłonności obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p., a co za tym idzie **wpływają wprost na ostateczny wynik bilansu**, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p.

Tymczasem stosownie do dyspozycji 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 przepisie tym ustawodawca wyraźnie zaznaczył logiczną kolejność działań przy sporządzaniu studium, co oznacza poprawne sporządzenie bilansu, które określa ramy wyznaczania zmian w kierunkach zagospodarowania przestrzennego.

Skoro zatem bilans, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany z naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p., to tym samym wpływa on bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru raz jeszcze wskazuje, że przy sporządzaniu zmiany studium obowiązkiem Rady Miejskiej w Radzyminie było zaktualizowanie wszystkich treści mających wpływ na nowe ustalenia. Jeżeli zatem już w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium, w ramach dyspozycji zawartej w § 3 ust. 2 uchwały przesądzono, iż przedmiotem kolejnej nowelizacji jest „*dokonanie zmiany przeznaczenia*” w ramach wyszczególnionych w tejże uchwale obszarów, to obowiązkiem gminy była również aktualizacja bilansu terenów, który nie spełnia ustawowych wymogów określonych w przywołanych powyżej przepisach, przy czym ostateczny wynik bilansu winien zostać poprzedzony prawidłową delimitacją faktycznych obszarów charakteryzujących się istniejącą w pełni wykształconą zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną, tj. obszarów już zurbanizowanych.

Należy mieć przy tym na uwadze, że zgodnie z:

- internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego „**zwarty**” oznacza: „1. złożony ze znajdujący się blisko siebie osób, elementów, przedmiotów; ścisły, zbity, gęsty; 2. jednolity pod względem budowy, składu, ukształtowania;”;



- internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego PWN (SJP) „**zwarty**” oznacza: 1. «*złożony z osób, elementów, przedmiotów znajdujących się bardzo blisko siebie*» 2. «*składający się z elementów bardzo dobrze pasujących do siebie*»;
- Słownikiem Języka Polskiego pod red. W Doroszewskiego, **zwarty** oznacza: „*«złożony z elementów ustawionych, umieszczonych gęsto jeden obok drugiego; ścisły zbity, skupiony, gęsty»*”, jak też „*«jednolity pod względem ukształtowania, budowy, składu, kompozycji, nie wykazujący różnicowania, nie rozczłonkowany»*”.

**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 z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443). Tymczasem z przepisu tego wynika wprost, że jednostką osadniczą jest „wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkały przez ludzi”.

Pojęcie *zwartej zabudowy* oraz *obszaru zwartej zabudowy* zdefiniowane zostało także na potrzeby ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409), w ramach art. 4 pkt 29 i 30, zgodnie z którymi przez:

- *zwartą zabudowę*, należy rozumieć *zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m;*
- *obszar zwartej zabudowy* należy rozumieć *obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m,*

**przy czym nawet w tym przypadku mowa jest o istniejących, nie zaś projektowanych budynkach.**

W tej sytuacji wszelkie powody do wyznaczania obszaru zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej na obszarach bez zabudowy, bądź z rozproszoną zabudową uznać należy, za ewidentną próbę omięcia wyników bilansu dla potrzeb wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę.

Przyjęta „metodologia” wyznaczenia obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej doprowadziła do sytuacji, w której w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej znajdują się m.in. **znaczne powierzchnie terenów rolniczych stanowiących grunty orne, pastwiska, łąki, sady, a także tereny leśne i wody powierzchniowe**, w ogóle nie zabudowane, a nadto z dala od istniejącej zabudowy.

**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. – a zwłaszcza z błędnym ustaleniem wskaźników chłonności określonych w art. 10 ust. 5 pkt 2 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.** Jedynie 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.

Zatem skoro zapotrzebowanie jest mniejsze niż suma chłonności to ustawodawca wprowadził zakaz wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę. Powyższe oznacza,  **iż zabudowa możliwa jest przede wszystkim właśnie na obszarach zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej,** a także poza nią na obszarach objętych planami miejscowymi (z ustalonym konkretnym przeznaczeniem terenu).  **Skoro zatem gmina zaliczyła do zwartej struktury tereny, które nie są zwartą strukturą, to skutkiem tej sytuacji jest możliwość sytuowania zabudowy na terenach rolniczych stanowiących grunty orne, pastwiska, łąki, sady, a także tereny leśne.**

Organ nadzoru wskazuje, że nawet pomijając niewłaściwie sporządzony bilans terenów, to nawet z niego wynika brak podstaw prawnych do wyznaczania nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę (funkcję): mieszkalną (wielorodzinną, jednorodziną i zagrodową), rekreacji

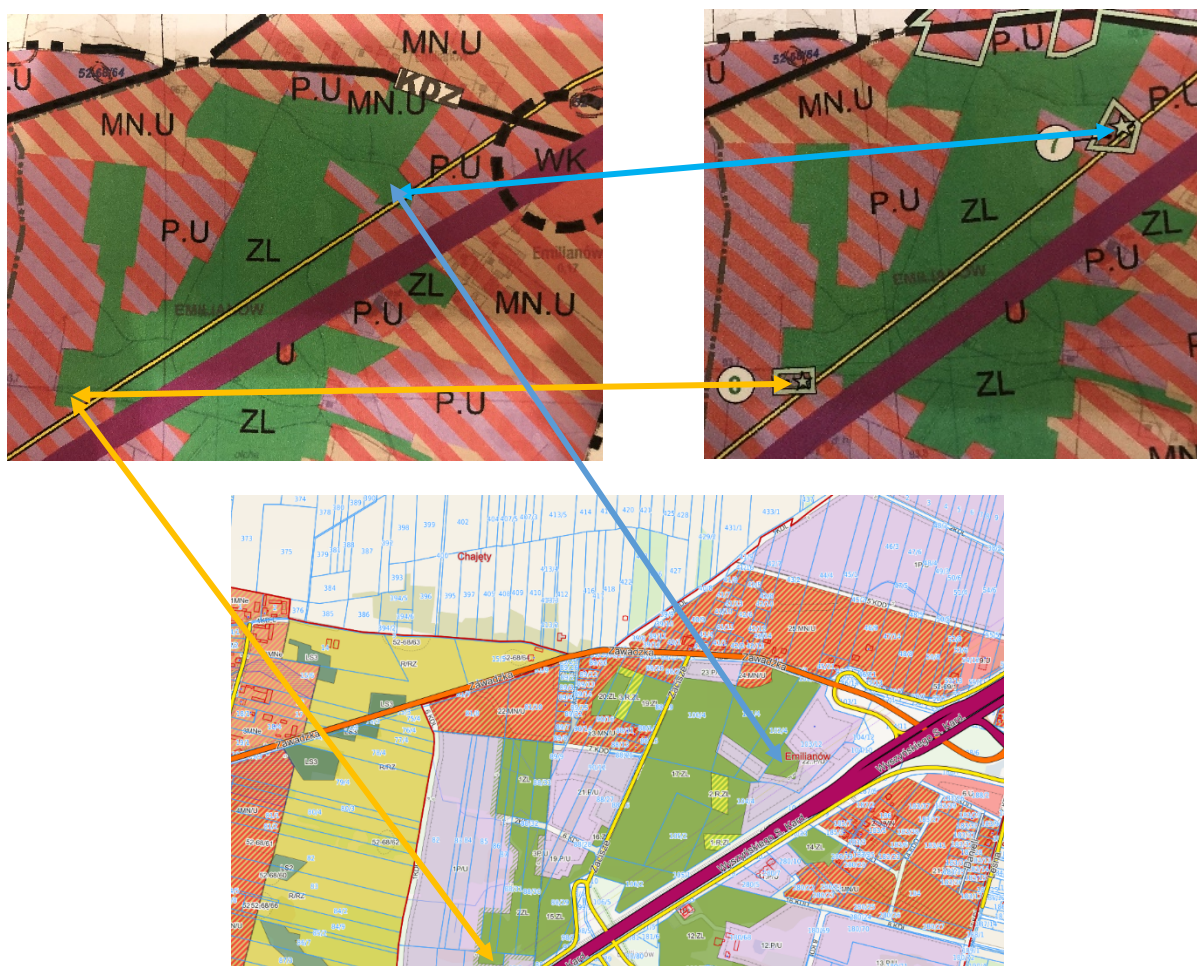
indywidualnej oraz usługową. Z bilansu tego wynika co najwyżej możliwość wyznaczenia nowych terenów pod funkcję produkcyjną (*quod vide* str. 108 – 109 tekstu studium).

Tymczasem przeprowadzona przez organ nadzoru analiza dokonywanej zmiany studium wykazała, że poza, nawet tak wadliwymi wynikami bilansu terenów, wyznaczono nowe tereny pod zabudowę, poza (również niewłaściwie wyznaczonymi) obszarami w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi pod takie przeznaczenie w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe dotyczy m.in. następujących terenów:

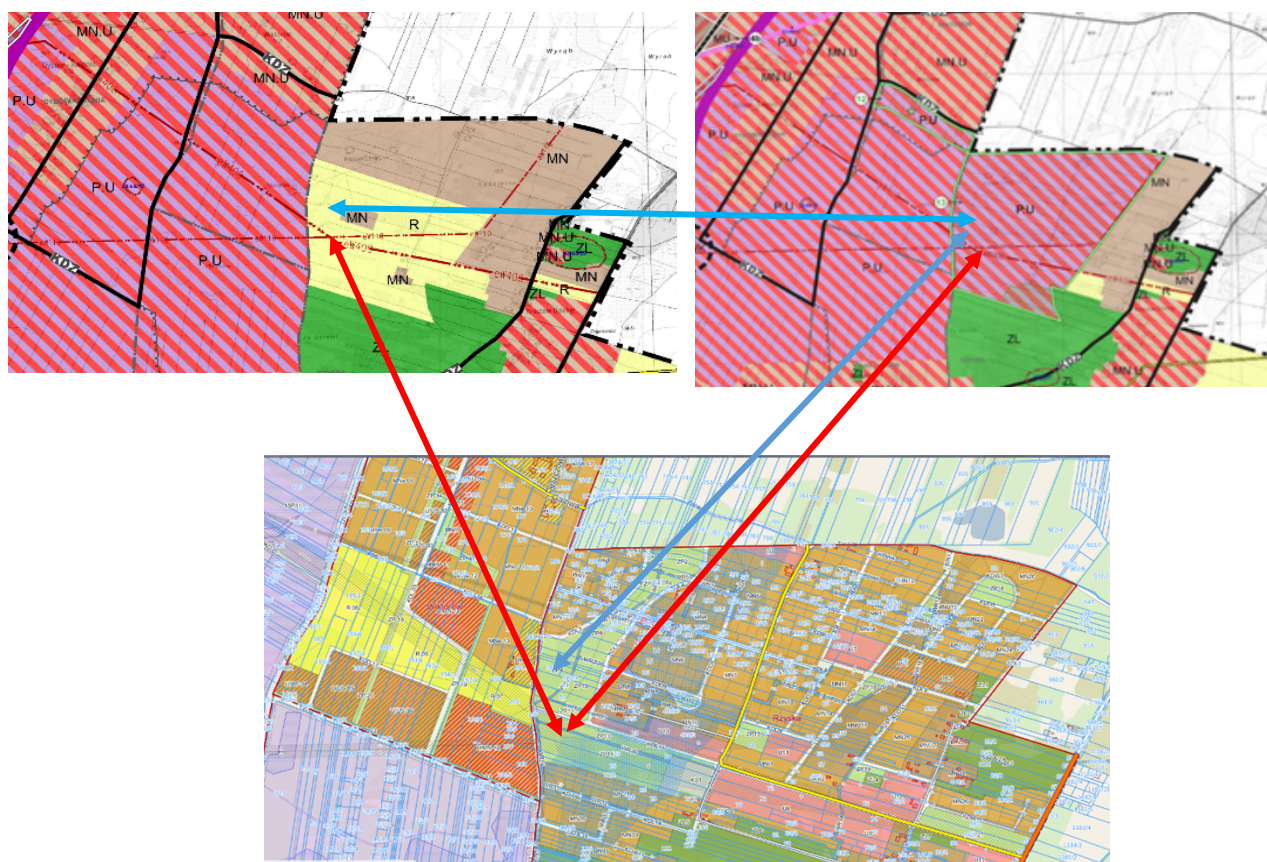
### **OBSZARY 7 i 8 zmiany studium EMILIANÓW,**

w ramach którego dotychczas wyznaczone w studium obszary oznaczone symbolem ZL, stanowiące obszary lasów, zostały zamienione na obszary P.U, tj. obszary aktywności gospodarczej, na której obok funkcji produkcyjnej dopuszczalne jest również realizowanie zabudowy usługowej, a także dopuszczalna jest realizacja lokali mieszkalnych, a więc funkcji, których, zgodnie z nawet wadliwie wykonanym bilansem terenów, nie można już lokalizować. Należy przy tym zauważyć, że obszary te położone są poza „zwartą strukturą”, zaś w obowiązującym planie miejscowym stanowią tereny lasów.



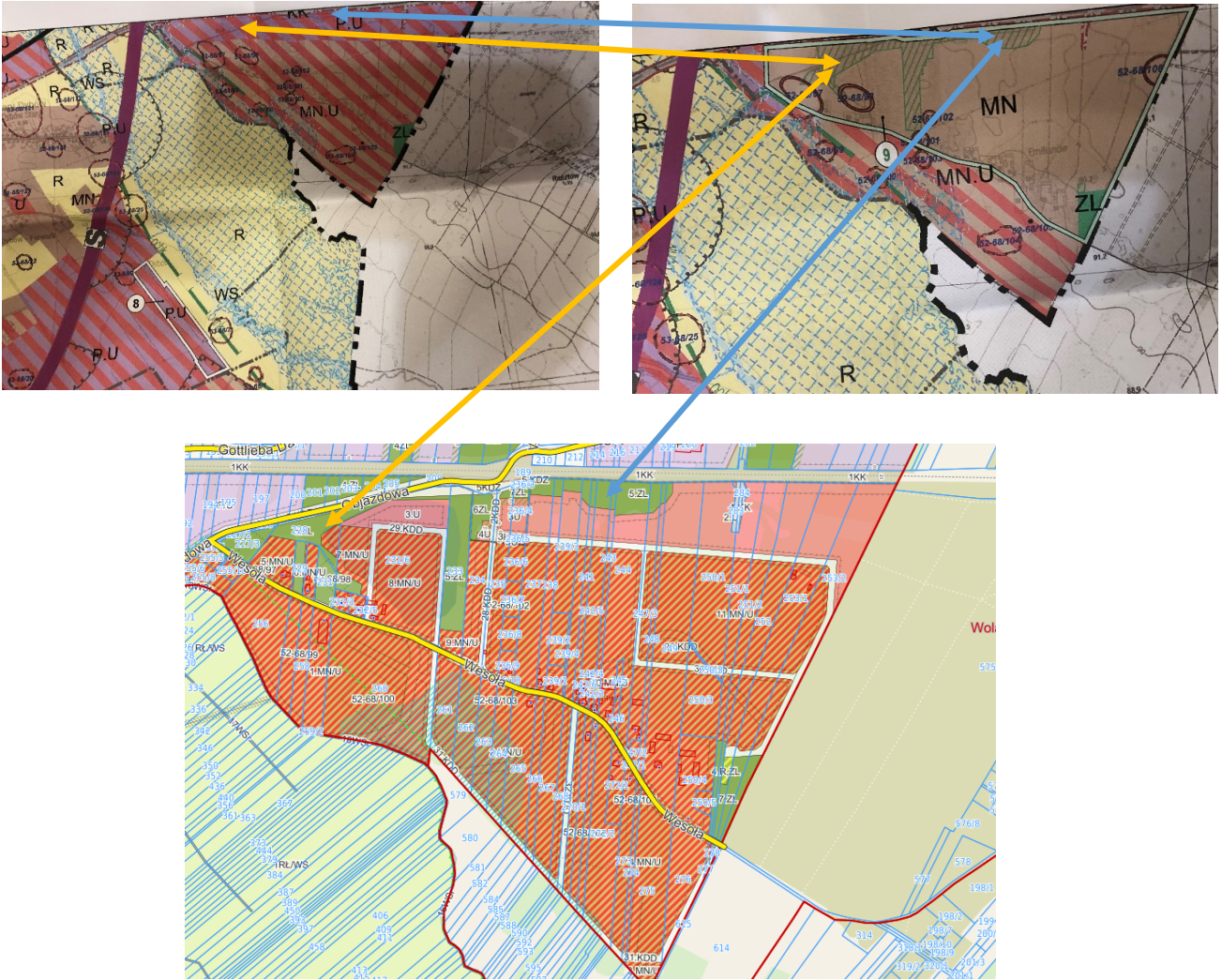
### **OBSZAR 13 zmiany studium RŻYSKA,**

w ramach którego dotychczas wyznaczone w studium obszary oznaczone symbolem R, stanowiącym obszary rolnicze, zostały zamienione na obszary P.U, tj. obszary aktywności gospodarczej, na której obok funkcji produkcyjnej dopuszczalne jest również realizowanie zabudowy usługowej, a także możliwość realizacji lokali mieszkalnych, a więc funkcji, których nie można już lokalizować. Należy przy tym zauważyć, że obszary te położone są poza „zwartą strukturą”, zaś w obowiązującym planie miejscowym stanowią tereny zieleni urządzonej i parkowej.



### **OBSZAR 9 zmiany studium – EMILIANÓW,**

w ramach którego dotychczas wyznaczone w studium obszary oznaczone symbolem P.U tj. obszary aktywności gospodarczej z dopuszczeniem lokali mieszkalnych, zostały zamienione na obszary MN, stanowiące obszary zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej pomimo, że są położone poza obszarami określonymi jako „zwarta struktura funkcjonalno – przestrzenna”, zaś zgodnie z obowiązującym planem miejscowym stanowią m.in. tereny lasów, zaś funkcji tych na nowych terenach, w oparciu o niewłaściwie sporządzony bilans terenów, lokalizować nie można.



Jednocześnie też, poprzez bezpodstawne zaliczenie do zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej otwartych terenów rolnych doszło m.in. do wyznaczenia nowych obszarów pod zabudowę, pomimo braku faktycznych potrzeb, w tym zakresie, wynikających z zapotrzebowania na nową zabudowę. Dla przykładu, w ramach obszaru nr 20 (obręb Nadma), dokonano zmiany przeznaczenia znacznych obszarów oznaczonych w dotychczasowym studium symbolem R na obszary funkcjonalne MN, w granicach, których dotychczas obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie przewidywał zabudowy, tereny te zaś stanowiły jednostki terenowe R/RZ określone jako tereny rolne / łąki i pastwiska.

## OBSZAR 20 zmiany studium – NADMA,



Wszystkie wskazane powyżej kwestie stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania studium i stanowią, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. samodzielną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niejako na marginesie wskazanych powyżej zarzutów organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p., w tym art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, a także art. 10 ust. 5 – 7, nie przewiduje przenoszenia przeznaczenia w ramach poszczególnych obszarów funkcjonalnych i ich „wewnętrzne bilansowanie” w ramach poszczególnych ustaleń studium, a także kolejnych jego zmian, na co pośrednio wskazują zapisy zawarte w Rozdziale 9.9. pn. „*Analizy dodatkowe – porównanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na powierzchnię użytkową z ilością powierzchni wyznaczonych w Studium*”, a o których mowa na str. 112 – 121 części testowej studium.

W tym kontekście należy ponownie przytoczyć dyspozycję art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p., z której wprost wynika, że dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę porównuje się maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę z sumą chłonności obszarów o w pełni

wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i chłonności obszarów przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych, a nie z wcześniej obowiązującym studium.

Przepis art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. nie dopuszcza lokalizacji nowej zabudowy. Kryterium „nowej zabudowy” jest jednoznaczne. Nowa zabudowa to taka zabudowa, która nie istniała w dacie uchwalenia studium, a także w kolejnych jego zmianach. Dyspozycja normy prawnej wynikającej z omawianego powyżej przepisu wskazuje jasno, że o ile zaistnieją okoliczności wskazane w hipotezie tej normy prawnej, to lokalizacji zabudowy dotychczas nieistniejącej w studium przewidywać nie można z tym wszakże zastrzeżeniem, że zajdzie ściśle określony i limitowany przez ustawodawcę wyjątek. Przenoszenie obszarów przewidzianych w poprzednio obowiązującym studium, które w planie miejscowym nie zostały przeznaczone pod zabudowę, to nic innego jak lokalizacja „nowej” zabudowy, gdyż oznacza dopuszczenie zabudowy tam gdzie wcześniej studium zabudowy takiej nie przewidywało. Okoliczność, że równolegle rezygnuje się z dotychczasowego dopuszczenia nowej zabudowy na innym obszarze objętym studium, dla którego w planie miejscowym nie przewidziano zabudowy, jest tutaj bez znaczenia. Zwłaszcza, że okoliczność takiej rezygnacji pozostaje bez znaczenia dla bilansu, o którym mowa w 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p., gdyż nie wpływa na wskazaną w tym przepisie „sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3”. W sytuacji, w której wynik porównania maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę z sumą powierzchni zabudowy w pkt 2 i 3 stanowi wielkość ujemną, to brak jest podstaw do swoistego uzupełniania powierzchni przewidzianych pod zabudowę, a jednocześnie „usuniętych” (w rozumieniu zlikwidowanych) w ramach zmiany studium. Jedyny mechanizm uzupełnienia o dodatnią różnicę tych wielkości przewidziano w art. 10 ust. 5 pkt. 4 lit. b ustawy o p.z.p. **Wprowadzenie innych mechanizmów uzupełnienia zabudowy polegającego na przenoszeniu terenów przewidzianych pod zabudowę wymagałoby wyraźnego wskazania ze strony ustawodawcy.** Wobec zaś braku takiego wskazania, stosowania takiego mechanizmu nie może być uznać za dopuszczalne. Przedstawiony powyżej zakaz, wykluczający dopuszczenie lokalizacji nowej zabudowy nie ma charakteru absolutnego, gdyż ustawodawca przewidział od niego wyjątki. Katalog tych wyjątków ma jednak charakter zamknięty i brak podstaw do tego, aby rozszerzać go o mechanizm przenoszenia powierzchni przeznaczonych w dotychczasowym studium pod zabudowę, a nie objętych planem miejscowym wskazującym na takie właśnie przeznaczenie.



Powyższa kwestia była już przedmiotem wyraźnego i jednoznacznego stanowiska judykatury w tym m.in. wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 września 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1458/21 (publ. Legalis, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Na uwagę zasługuje tu m.in. teza, z której wprost wynika, że: *„Wprowadzenie innych mechanizmów "uzupełnienia", w tym "przenoszenia" terenów przewidzianych pod zabudowę, wymaga wyraźnego wskazania w ustawie. Wobec braku takiego wskazania, zastosowania takiego mechanizmu nie może być uznać za dopuszczalne. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej stanowi zadanie własne gminy. Rada gminy, w ramach przyznanych przez ustawodawcę kompetencji do określania w uchwale dotyczącej studium zasad zagospodarowania terenu, realizuje władztwo planistyczne. Objawia się tym, że samodzielnie ustala przeznaczenie terenu pod określoną funkcję i określa zasady zagospodarowania terenu, który ma taką funkcję realizować. Nie czyni tego jednak w sposób dowolny; ograniczenia władztwa planistycznego wynikają wprost z art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i ustaw szczególnych. W związku z tym pisemna interpretacja przepisów ustawy dokonana przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa nie ma i nie może mieć jakiegokolwiek wpływu i znaczenia prawnego w procesie tworzenia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.”.*

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę organ nadzoru stwierdza, iż podejmując przedmiotową uchwałę doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. poprzez istotne naruszenie art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 3a, art. 10 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 2a, art. 10 ust. 5 – 7 i art. 27 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 oraz terenów wyłączonych spod zabudowy.

Niewłaściwe sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a także niewłaściwe jego zastosowanie w sprawie, stanowi niezależną – samodzielną - podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania studium.

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2418/19, w którym Sąd stwierdził: **„Zestawienie tych wartości jest o tyle *wszak istotne* – na co wskazał organ nadzoru, a Sąd w składzie rozpoznającym sprawę w pełni podziela – że w warunkach wynikających z przytoczonych powyżej unormowań nie jest możliwe przeznaczenie kolejnych obszarów w studium albo zmianie studium pod nową zabudowę, jeśli chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę (wynika to wprost z art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p.). Oznacza to, że na organie gminy sporządzającym studium (zmianę studium) ciąży bezwzględny obowiązek, by wszelkie dane związane z poszczególnymi składnikami wyliczeń służącymi ustaleniu takich wartości jak m.in.: chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, czy zapotrzebowanie gminy na nową zabudowę były w pełni prawidłowe i odzwierciedlały stan faktyczny, a także by wyliczenia z ich uwzględnieniem zostały przeprowadzone poprawnie, tj. zgodnie z wszelkimi regułami matematycznymi. Tylko bowiem w takiej sytuacji możliwe jest ustalenie w zgodzie ze stanem rzeczywistym niezbędnych wartości pozwalających na udzielenie odpowiedzi, czy z perspektywy art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p. możliwe jest przeznaczenie w studium (zmianie studium) kolejnych terenów pod zabudowę. Każde zatem naruszenie w powyższym zakresie, które prowadzi do uzyskania wyników nieodzwierciedlających rzeczywistego stanu, a w konsekwencji skutkuje zastosowaniem nieadekwatnej normy prawnej, musi być traktowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, iż skoro ustawodawca nałożył na organy uchwałodawcze gminy obowiązek sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a nadto określił szczegółowo metodykę przeprowadzenia stosownych wyliczeń, to celem tego było zapewnienie, aby na skutek podjętych przez organ uchwałodawczy czynności powstało spójne i zgodne z rzeczywistymi uwarunkowaniami demograficznymi i ekonomicznymi opracowanie, na podstawie którego będzie można jednoznacznie ocenić możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę. Zestawienie tylko przytoczonych przez Wojewodę Mazowieckiego uchybień, których ponowne powielanie w tym miejscu jest zbyteczne, a których wystąpienie Sąd potwierdził w toku samodzielnej analizy zaskarżonej uchwały, nie pozostawia wątpliwości, że bilans sporządzony na potrzeby zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów nie spełnia**

wymagań, jakie względem tego opracowania formułuje ustawodawca. Stwierdzone w nim liczne błędy rachunkowe, prowadzą bowiem do zasadniczych przekłamań co do oceny wielu aspektów wpływających na potencjalną możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę, przy czym przede wszystkim prowadzą do błędnego wniosku, iż takie przeznaczenie jest uzasadnione, choć prawidłowo sporządzone wyliczenia wiodą do zgoła przeciwnego wniosku. Tak sporządzonego bilansu nie daje się zatem pogodzić z ustawowymi wymaganiami dotyczącymi zasad jego sporządzania. **W rezultacie więc sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p., skutkuje wadliwością treści opracowywanego studium (jego zmiany), wyrażającą się albo w błędnym przeznaczeniu (mimo braku obiektywnej potrzeby), albo w nieprzeznaczeniu (pomimo istnienia ku temu stosownych potrzeb), określonych terenów pod nową zabudowę. Okoliczność ta musi być więc uznana za istotne naruszenie zasad sporządzania studium (zmiany studium) i stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;**

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda zasadnie wskazał, że podejmując uchwałę w sprawie Zmiany Studium **należało uwzględnić uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju Gminy, uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.** W studium – w myśl art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p. – uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Z kolei z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. wynika, że dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w określonej kolejności porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 tej normy, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3 tej normy, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1: nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3. **W celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności: - obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; - obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni**

**wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.** Zgodnie ze wskazaniem organu nadzoru, z zamieszczonego w części tekstowej bilansu wynika, że brak jest możliwości lokalizacji nowej zabudowy: mieszkaniowej, usługowej w zakresie usług podstawowych realizowanych na terenach zabudowy mieszkaniowo - usługowej, a także wyznaczania nowych terenów produkcyjno - usługowych. **Tymczasem wbrew bilansowi faktycznie dokonano delimitacji nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową i zabudowę produkcyjno-usługową.** Świadczy to o słuszności naruszenia ustaleniami Zmiany Studium art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. szczegółowo wykazanego przez Wojewodę na str. 15-19 rozstrzygnięcia nadzorczego. W tej materii też organ nadzoru podkreślił, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Słupno było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, w tym udokumentowanie faktycznych potrzeb do delimitacji nowych obszarów.”;

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

*przełożenie (z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością) na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy.”;*

- *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził, że „Zasadnie również Wojewoda wskazał na niespójności i wewnętrzne sprzeczności w poszczególnych częściach studium, odnośnie do prognoz demograficznych. Chodzi o załącznik nr 1 do uchwały, materiały planistyczne, str. 54 wersy: 24 – 26, oraz str. 53 wersy: 12 – 15, w których mowa jest o korzystnych uwarunkowaniach demograficznych i dodatnim wskaźniku przyrostu naturalnego i salda migracji, podobnie w załączniku nr 1 do uchwały str. 33 i str. 34, mowa jest o wzroście liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym i ludności w wieku produkcyjnym, co pozytywnie może rokować na przyszłość jeśli chodzi o procesy demograficzne, natomiast na str. 35 zaskarżonej uchwały mowa jest o zmniejszeniu wieku przedprodukcyjnego, produkcyjnego i poprodukcyjnego, oraz o procesie starzenia się społeczeństwa w gminie [...]. Spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym, a także wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym wynika również zdanych zawartych w tabeli nr 9 na str. 36 - 37 załącznika nr 1 do studium. Przytoczone stwierdzenia wzajemnie się wykluczają i nie mogą tym samym zostać uznane za podstawę do dokonywania jakichkolwiek wyliczeń w tym zakresie. (...) Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., zapotrzebowanie na nową zabudowę określa się na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, wyrażając go w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. W studium nie zawarto jakichkolwiek prognoz demograficznych dotyczących gminy Łąck, co powoduje, że nie można uznać by zapotrzebowanie na nową zabudowę spełniało wymogi art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b i art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (...) Ustawodawca w art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6 u.p.z.p. nałożył obowiązek określenia potrzeb inwestycyjnych gminy, wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy, a także możliwości jej finansowania, a w art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. - obowiązek dokonania zmian projektu studium w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne przekraczają możliwości ich finansowania. Jednak w studium nie określono w sposób*

szczegółowy ustaleń dotyczących kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., a także w zakresie określenia obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W części regulującej studium, o której mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. określanie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów oraz określenie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych z zabudowy **musi uwzględniać bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę**.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 lutego 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 1051/16, w którym z kolei Sąd stwierdził, że „**Z zestawienia cytowanych przepisów dostatecznie jasno wynika, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium (odpowiednio: zmiany studium) **na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU**.”;**
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1132/18, w którym Sąd wyraził pogląd, iż: „Należy jednak zauważyć, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwalają na uwzględnianie przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę ustaleń "starego" studium, czy wydanych już decyzji o warunkach zabudowy, aby m.in. wyeliminować ryzyko roszczeń odszkodowawczych mieszkańców i inwestorów. Prawidłowe sporządzenie i uwzględnienie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, m.in. na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Słusznie zauważył także skarżący, że w części tekstowej studium zdefiniowane zostały obszary o w pełni wykształconej zwartej

strukturze funkcjonalno-przestrzennej, za które zgodnie z informacją zawartą na str.129 tekstu Studium przyjęto "tereny zabudowane (mieszkaniowe, usługowe i aktywności gospodarczej) posiadające dostęp do drogi publicznej, wyposażone w infrastrukturę techniczną (wodociągi i kanalizację) wraz z towarzyszącymi im terenami zieleni rekreacyjnej. Powierzchnia obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wynosi 2355 ha, co stanowi ok.34 % powierzchni gminy. W granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze zawierają się luki budowlane (tereny niezabudowane), których powierzchnia wynosi ok. 100 ha – co stanowi chłonność terenów zainwestowanych". W Studium nie została jednoznacznie określona w wartości metrycznej powierzchnia użytkowa zabudowy mieszkaniowej jaka została wyznaczona w niniejszym Studium poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 PlanZagospU. Tym samym sposób określenia granic obszarów o w pełni wykształconej strukturze jest nieprawidłowy i aby zachować pozostałe ustalenia w zakresie wyznaczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę winien obejmować obszar całego miasta w jego granicach administracyjnych. **Biorąc powyższe pod uwagę Sąd wskazuje, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU (por. wyroki WSA w Poznaniu z 23.02.2017 i 30.03.2017, sygn. akt IV SA/Po 1051/16, IV SA/Po 956/16, dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>)."**

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że „**Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: "formułuje się", "szacuje się", "porównuje się", "określa się" dowodzi, że ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów**

**przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób wyrywkowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą czynności.** Zaznaczyć w związku z tym przyjdzie, że skoro ocena w tym zakresie powinna uwzględniać okres nie dłuższy niż 30 lat, to co do zasady brak sprecyzowania w bilansie zapotrzebowania na nową zabudowę niezależnie od jej rodzaju (funkcji zabudowy), pozwala przypuszczać, że gmina przez najbliższe 30 lat nie ma zamiaru dalej się rozwijać i prowadzić jakichkolwiek inwestycji na swoim terenie. W realiach rozpoznawanej sprawy, co potwierdza załączony do akt materiał dowodowy bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został wprawdzie opracowany, jednakże - co prawidłowo wyartykułował organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym - nie odpowiada on wymogom art. 10 ust. 5 PlanZagospU, który, o czym była wyżej mowa, precyzuje ściśle kolejność poszczególnych działań przy jego sporządzaniu i elementy podlegające badaniu. **Ponadto, już na pierwszy rzut oka, zestawienie treści skargi z treścią studium dowodzi, iż rzeczony bilans nie jest opracowaniem spójnym, uporządkowanym i kompleksowym, a jego poszczególnych elementów należy poszukiwać w treści całego studium.** Powyższa okoliczność nie stanowiła jednak bezpośredniej przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały, choć niewątpliwie utrudniała weryfikację bilansu w świetle przesłanek materialnoprawnych. Sąd odnosząc się do rozważanego bilansu terenów stwierdził w ślad za organem nadzoru, iż przede wszystkim nie spełnia on wymagań określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1 PlanZagospU, ponieważ nie określa maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. Następnie, jeśli chodzi o warunki sprecyzowane w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU, to podstawowym zarzutem pod adresem bilansu jest odniesienie się wyłącznie do terenów zabudowy mieszkaniowej w miejscowościach - Bielawy i Sobota i pominięcie możliwości lokalizowania nowej zabudowy (niekoniecznie mieszkaniowej) na terenie całej gminy (a nie tylko w dwóch miejscowości), wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy w podziela na funkcje.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/OI 958/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W tej dacie obowiązywały już znowelizowane przepisy u.p.z.p. w brzmieniu opisanym ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Ustawa ta nie zawiera uregulowań przejściowych co do zastosowania zmienionych, czy dodanych przepisów u.p.z.p. odnośnie do procedur uchwalania studium, czy planu miejscowego, będących już w toku, co oznacza zastosowanie zasady działania nowego



prawa wprost (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016r. sygn. akt IV SA/Po 180/16 oraz WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Łd 185/16, dostępne CBOSA). Ustawa o rewitalizacji reguluje przede wszystkim kwestię stworzenia gminnych programów rewitalizacji sporządzanych dla wyznaczonych uprzednio w drodze uchwały obszaru rewitalizacji. Odrębnie, dodatkowo ustawa o rewitalizacji wprowadziła zmiany do u.p.z.p. w art. 10 ust. 1 pkt 7, ust. 2, ust. 5-7. **Mianowicie na gminy nałożony został obowiązek sporządzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, w celu wyważenia interesu społecznego i publicznego, w tym realizacji wprowadzonej zasady koncentracji zabudowy w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i wykazania zapotrzebowania na nową zabudowę poza takimi jednostkami osadniczymi**, a także zweryfikowania możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej. Stosownie do art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne gminy we wskazanym zakresie przekraczają możliwości finansowania, to wówczas organ wykonawczy gminy musi dokonać zmian w opracowywanym akcie w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do swoich możliwości finansowych. **Podobnie jest przy ocenie zapotrzebowania na nową zabudowę ze względów demograficznych, która dokonywana jest według oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. W myśl art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a i b u.p.z.p., lokalizowanie nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w podziale na funkcje, jest dopuszczalne tylko, gdy powierzchnia zabudowy w jednostkach osadniczych jest niewystarczająca.** (...) Z art. 10 ust. 5 pkt 1 – 6 u.p.z.p. wynika, że co do zasady bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę winien być sporządzony dla obszaru całej gminy, w podziale na funkcję zabudowy. **Jak wspomniano to już wyżej ma to przeciwdziałać rozproszaniu zabudowy i służyć racjonalnemu wykorzystaniu potencjału gminy w zakresie planowania nowej zabudowy.**”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1156/18, w którym Sąd, iż: „Przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumieć bowiem należy obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np.

*budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia). Biorąc pod uwagę powyższe nie sposób uznać, że wszystkie tereny, na których w studium dopuszczono zabudowę spełniają te kryteria. Sąd wskazuje, że w niniejszej sprawie bilans terenów został sporządzony w logiczny i racjonalny sposób, lecz sprzecznie z obowiązującym prawem. Wojewoda Wielkopolski oraz organ nie kwestionują poprawności jego sporządzenia. Z akt sprawy wynika, że ustalenia studium są niezgodne z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p. W sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę, który stanowi część treści studium, wyznaczono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, określono chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę oraz dokonano porównania wyznaczonych wartości. Jak wynika ze wskazanego porównania (str. 83, część II studium, rozdział 7), wyznaczone maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniowo - usługową (kl, MN, MU, U) - 660 295 m<sup>2</sup> pow. użytkowej zabudowy oraz maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na terenach aktywizacji gospodarczej i obsługi rolnictwa (IVU, U, RU) - 629 963 m<sup>2</sup> pow. użytkowej zabudowy nie przekracza sumy chłonności terenów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy, która dla terenów (RI, MN, MU, U) wynosi 2 934 130 m<sup>2</sup> pow. użytkowej zabudowy, a dla terenów (P/U, U, RU) wynosi 1 375 439 m<sup>2</sup> pow. użytkowej zabudowy. Wobec powyższego Sąd uznał, iż zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., nowa zabudowa nie powinna być lokalizowana poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Organ gminy w piśmie z dnia 22 czerwca 2018 r. wskazał, iż w studium poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę przeznaczono tereny aktywizacji gospodarczej P/U w potencjalnej ilości : P - 4 445 460 m<sup>2</sup>, U - 2 963 640 m<sup>2</sup>. Burmistrz Czempinia poinformował także w piśmie z dnia 21 sierpnia 2018 r., iż w studium nie zostały wyznaczone tereny mieszkaniowo - usługowe poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Tym samym organ potwierdził, że zapisy studium są niezgodne ze sporządzonym bilansem w zw. z treścią art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p. Organ gminy w piśmie z dnia 14 grudnia 2018 r. cofnął stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, jednak Sąd postanowił odnieść się do jej treści. Mianowicie w odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu*

- wskazał, że zarzucone naruszenie nie ma istotnego charakteru, a lokalizacja terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych, jest uzasadnione m.in. specyfiką przestrzenną terenu oraz możliwościami rozwoju gminy. Organ szczegółowo opisał argumenty przemawiające za każdym z wymienionych terenów. Wskazał również, że cel nadrzędny (ład przestrzenny) został zachowany. W ocenie Sądu stanowisko organu jest błędne. Uzasadnienie co do poprawności lokalizacji terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych ma swój logiczny sens, jednak jest sprzeczne z wyraźnie sformułowanym przepisem art. 10 ust. 5 pkt 4 lit a) u.p.z.p., zgodnie z którym: "gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy (w niniejszej sprawie zapotrzebowanie nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy), w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, Opracowanie studium w sposób niezgodny ze sporządzonym bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę jest istotnym naruszeniem i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. W niniejszej sprawie z zebranych dokumentów wprost wynika, że gdyby organ zastosował się do sporządzonego bilansu i treści art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) .u.p.z.p., to ustalenia planistyczne w studium byłyby odmienne. Wskazanie na str. 82 (część II studium, rozdział 7) studium , iż "W tym miejscu należy zaznaczyć jednak, że w przypadku terenów przeznaczonych pod aktywizację gospodarczą nie lokalizuje się ich zawsze w ramach obszarów o w pełni wykształconej strukturze przestrzennej w granicach jednostki osadniczej. Strefy takie mogą być bowiem tworzone poza obszarami osadniczymi, tam gdzie jest zapewniona dobra dostępność komunikacyjna, a prowadzona działalność nie będzie oddziaływała niekorzystnie na sąsiadujące tereny mieszkaniowe.", jest nieprawidłowe i niezgodne z art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Sąd podkreśla, że zapisy studium nie stanowią podstaw, aby uznać, że w studium można było wyznaczyć tereny aktywizacji gospodarczej poza obszarami zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę."
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 15 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 420/16.

W 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 nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np.** naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje

do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, **przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię** – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

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

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

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 680/LII/2022 Rady Miejskiej w Radzyminie z 21 listopada 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

*Konstanty Radziwiłł*  
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/