



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 listopada 2022 r.

WNP-I.4131.314.2022.JF

Rada Gminy Nur
ul. Drohiczyńska 2
07 – 322 Nur

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 XXXII/219/22 Rady Gminy Nur z 4 listopada 2022 r. „w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nur”.

Uzasadnienie

Na sesji 4 listopada 2022 r. Rada Gminy Nur podjęła uchwałę Nr XXXII/219/22 „w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nur”.

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

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

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania

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

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 9, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów

planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określiło, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w brzmieniu mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie. W § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazano, że projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, w studium należy określić wpływ uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 tejże ustawy.

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

W związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p., również każda zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie studium. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs 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 pozostałymi 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 sytuacje, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak

expressis verbis zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

W przedmiotowej sprawie, Rada Gminy Nur podejmując w dniu 25 marca 2019 r. uchwałę Nr **V/34/19**, zainicjowała proces sporządzenia zmiany obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nur przyjętego uchwałą Nr XXXIII/202/2014 z 9 października 2014 r., w granicach administracyjnych gminy Nur.

Skoro zatem 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.

Prawidłowe, z punktu widzenia obecnego porządku prawnego, zmiany uzależnione są *de facto* od zawartości merytorycznej studium będącego przedmiotem zmiany oraz od zakresu i charakteru wprowadzonych zmian, które muszą wszak odpowiadać wymogom obecnego brzmienia ustawy o p.z.p. Istotne jest przy tym, jakie zmiany zaszły również na terenie objętym samą zmianą, i to zarówno w przestrzeni, ale również w samym prawodawstwie, które odnosi się do obszaru objętego zmianą.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę Rada Gminy Nur winna uwzględnić przepisy:

- art. 9 ust. 1 i 3a oraz art. 10, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.;
- § 4, 6 i 7, w związku z § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w brzmieniu: „§ 8.1. Przepisy niniejszego rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą. 2. Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wyklada się do publicznego wglądu 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.”.

Uwzględniając przywołane powyżej przepisy, Rada Gminy Nur:

- zaktualizowała w całości uwarunkowania rozwoju w części tekstowej i graficznej, wynikające z obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p.;
- wyróżniła w części tekstowej kierunków zagospodarowania przestrzennego zmiany, w odniesieniu do tekstu nowelizowanych kierunków oraz w części graficznej, w zakresie wyznaczenia **nowych funkcji terenów oznaczonych jako: *Obszar lokalizacji elektrowni słonecznej o mocy przekraczającej 500 kW (ES)* oraz *Tereny rolne z możliwością wprowadzenia zabudowy związanej z gospodarką rolną***, w granicach wyznaczonych na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym załącznik Nr 2.2 do uchwały.

Aktualizując tekst uwarunkowań, Rada Gminy Nur sporządziła także bilans terenów pod zabudowę, jako odrębne opracowanie pn. „Potrzeby i możliwości rozwoju przestrzennego Gminy Nur w kompleksowych analizach, prognozach i bilansach wg art. 10 ust. 1 pkt. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na potrzeby zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nur”, zamieszczając jednocześnie wybrane wyniki tego opracowania na str. 29 – 56 ujednoczonego tekstu uwarunkowań studium (Tom I.), stanowiącego załącznik Nr 1.1., o którym mowa w § 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały.

Kluczowym w niniejszej sprawie jest jednak fakt, że dokonując analizy uchwały Nr XXXII/219/22 Rady Gminy Nur z 4 listopada 2022 r., organ nadzoru stwierdził, iż bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany niezgodnie z wymogami przepisów tej ustawy, co tym samym wpływa bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych gminy Nur.

W art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p. ustawodawca wskazuje na możliwość dokonywania zmian w zagospodarowaniu terenów z uwzględnieniem analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, przy czym to w ust. 4 art. 1 wskazuje katalog przesłanek, którymi mają się kierować organy publiczne przy określaniu przeznaczenia terenu, sposobów zagospodarowania i korzystania z terenu, w tym sytuowania nowej zabudowy przy jednoczesnym zrealizowaniu wymagań wynikających z zasad: ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią i walorów ekonomicznych przestrzeni. **Organy gminy mają bowiem dążyć do** minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców

publicznego transportu zbiorowego, zapewnienia rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, a także **planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, bądź przeznaczonych w planach miejscowych na takie cele.** Powyższe oznacza, iż **nowe przesądzenia planistyczne mogą nastąpić tylko i wyłącznie w drodze wyjątku** w odniesieniu do innych obszarów, co wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: (...) 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) **na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. 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 w tym przypadku uchwałę w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod różne funkcje zabudowy.**

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

- 1) ***formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1***

pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

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

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

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

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

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

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

W tym przypadku, mając na uwadze analizy dotyczące prognoz demograficznych oraz zmieniających się warunków mieszkaniowych dla gminy Nur, które w sposób szczegółowy przedstawiono w odrębnym opracowaniu pn. „Potrzeby i możliwości rozwoju przestrzennego Gminy Nur w kompleksowych analizach, prognozach i bilansach wg art. 10 ust. 1 pkt. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na potrzeby zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nur”, zwanym dalej „Potrzeby

i możliwości rozwoju przestrzennego Gminy Nur”, a także w ramach wybranych wyników tego opracowania zawartych w części tekstowej uwarunkowań przedmiotowej zmiany studium, stanowiącej załącznik Nr 1.1. do przedmiotowej uchwały, stwierdzono, iż: „(...) Uznano, arbitralnie, że wartości generowane przez model sprawdzający są mniej reprezentatywne dla Gminy Nur, co spowodowane jest większą odchyłką w stosunku do danych statystycznych (w modelowaniu stanu istniejącego; z wyłączeniem zabudowy mieszkaniowej, gdzie odchyłka jest mniejsza). Maksimum dopuszczalnej zabudowy ustalono przyjmując następujące wytyczne:

- *standard metrażu przyjęty dla Gminy Nur wg roku 2019 wynosi **40,5 m²**,*
- *liczba ludności wyznaczona modelem prognostycznym na 30 lat naprzód (do roku 2051) – **2904 osób**,*
- *wskaźnik deterioracji i koniecznej wymiany istniejącej substancji mieszkaniowej, przy przyjętym cyklu 50 letnim – **3,8% substancji w okresie 30 lat**,*
- *przyjmowany zgodnie z treścią regulacji ustawowych **bufor 30% dodatkowej powierzchni, jaką można zaprojektować.***

Biorąc pod uwagę powyższe maksymalna powierzchnia całkowita zabudowy mieszkaniowej wynosi:

$$129933,57 m^2$$

*Dla zabudowy mieszkaniowej wartością odnoszoną dla projektowania jest **suma powierzchni całkowitej zabudowy mieszkaniowej istniejącej, możliwej do wybudowania na terenach już wyznaczonych w MPZP i SUIKZP oraz projektowanej w aktualnej zmianie SUIKZP:***

$$**103621+20112 = 123733 m^2 < 129934 m^2**$$

*gdzie wartość prognozowanej powierzchni całkowitej mieszkaniowej w obiektach powstałych na terenach wyznaczonych w zmianie SUIKZP (projekt) wynosi 20112 m². Powyższe oznacza, że spełnione są warunki nieprzekroczenia wartości granicznej i **do wykorzystania pozostaje w Gminie Nur bufor wielkości 6201 m² – na cele zabudowy mieszkaniowej.** (...)”, str. 51 ujednoliconego tekstu uwarunkowań studium (odpowiednio str. 100 odrębnego opracowania *Potrzeby i możliwości rozwoju przestrzennego Gminy Nur*).*

Jednocześnie stwierdzono, iż:

- *„(...) Projekt Studium zakłada przeznaczenie pod **nowe obszary inwestycyjne** przede wszystkim terenów uzupełniających dotychczas wytworzoną tkankę urbanistyczną i ruralistyczną, a więc tereny wzdłuż ciągów komunikacyjnych oraz w centrach sołectw. Zatem proponowany*

w projekcie Studium zakres przestrzenny **nowych terenów inwestycyjnych** wpisuje się w wyliczone zapotrzebowanie a jego wielkość szacuje się zgodnie z danymi przedstawionymi w poniższej tabeli. (...), **str. 50 – 51** ujednoliconego tekstu uwarunkowań studium, stanowiącego załącznik Nr 1.1. przedmiotowej uchwały, przy czym na **str. 51** ujednoliconego tekstu uwarunkowań studium przedstawiono: **Tab. 15.** pn. „Chłonność wykorzystana obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (zabudowa istniejąca).” oraz **Tab. 16.** pn. „Chłonność obszarów niezabudowanych stanowiących uzupełnienie w pełni wykształconej zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej terenów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania (względnie SUIKZP) oraz projektowanych w SUIKZP”;

- „(...) **WNIOSEK: wartość graniczna maksymalnego dopuszczalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę** (wyznaczona wg treści ustawy i analiz własnych) jest większa od sumy powierzchni użytkowej zabudowy mieszkaniowej a także większa od sumy powierzchni użytkowej zabudowy usługowej; pozostała kategoria przeznaczenia terenów - tereny przemysłowe P – także spełnia warunek, gdyż jedyną formą powiększenia obszarów przemysłowych jest ES – obszary pozyskiwania energii odnawialnych. W związku z tym **przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, na których taką zabudowę wyznaczono w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz poza zwartymi strukturami funkcjonalno-przestrzennymi jednostek osadniczych.**”, **str. 52** ujednoliconego tekstu uwarunkowań studium, stanowiącego załącznik Nr 1.1. przedmiotowej uchwały;
- „(...) Zakładana **suma nowych, projektowanych terenów inwestycyjnych to około 70 ha**, natomiast **terenów z prawem zabudowy mieszkaniowej (monofunkcja lub tereny wielofunkcyjne MNU, UM, RMU) 39,6 ha.** Docelowa przewidywana powierzchnia terenów zainwestowanych w przyszłości – perspektywie 30-letniej, **po uwzględnieniu ustawowej poprawki wynoszącej 30% powierzchni projektowanych terenów (maksymalne dopuszczalne zwiększenie zapotrzebowania wyniku analiz, prognoz i bilansów), wynosi około 198 ha.** Pomimo zmniejszenia ogólnej liczby mieszkańców do roku 2032, **wyznaczono nowe tereny inwestycyjne**, mając na uwadze fakt, iż według scenariusza nr 8 liczba ludności wzrośnie do wartości 2904 osób w 2051 r., ale także i to, że kierunek zmian wyraża potrzeby społeczne, które mieszczą się w ustawowych kryteriach umożliwiających projektowane

przekształcenia. (...)”, str. 96 odrębnego opracowania *Potrzeby i możliwości rozwoju przestrzennego Gminy Nur*.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne odzwierciedlenie w części graficznej przedmiotowej zmiany studium, stanowiącej załącznik Nr 2.2. pn. „(...) *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*” - część rysunkowa opracowana w skali 1:10000”, której szczegółowa analiza wykazała, iż dla części działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 499 obręb Ołtarze-Gołacze oraz 1148/2 obręb Nur, położonych na terenie gminy Nur, wyznaczone zostały nowe obszary, m.in. z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową (MNU), mimo, iż z jednej strony, w dotychczas obowiązującym studium te same tereny wyznaczone zostały jako „*Tereny rolne*” z dopuszczeniem zabudowy siedliskowej. Z drugiej zaś strony, w obowiązującym planie miejscowym przyjętym przez Radę Gminy Nur uchwałą Nr XV/100/20 z 14 maja 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 29 maja 2020 r. poz. 5981), dla tych samych terenów obowiązuje **przeznaczenie na cele gospodarki rolnej (R)** z dopuszczeniem: zachowania zabudowy zagrodowej istniejącej w dniu wejścia w życie ustaleń planu oraz objętej ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę wydaną przed dniem wejścia w życie ustaleń planu, z możliwością jej przebudowy, nadbudowy, rozbudowy, odbudowy lub remontu, a także lokalizowania zabudowy zagrodowej w granicach ustalonych na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalną linią zabudowy.

Tymczasem, uwzględniając powyższą prognozowaną liczbę mieszkańców w perspektywie do 2051 r. w gminie Nur, którą określono na poziomie 2904 osób, a także pozostałe wytyczne, w tym m.in. dotyczące istniejącej powierzchni użytkowej mieszkań na terenie całej gminy Nur, która *na koniec 2019 roku wynosiła około 108 tys. m²* (str. 20 ujednoliconego tekstu uwarunkowań studium), należy stwierdzić, iż faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową wynosić powinno:

$2904 \times 40,5 \text{ m}^2 + (3,8\% \times 108\ 000 \text{ m}^2) = 117\ 612 \text{ m}^2 + 4104 \text{ m}^2 = 121\ 716 \text{ m}^2 \times 30\% = \underline{36\ 514,8 \text{ m}^2}$,
zamiast 129 933,57 m², przy czym odejmując od powyższego wyniku istniejącą na terenie gminy Nur powierzchnię użytkową mieszkań nieobjętą wymianą, to **ostateczny wynik zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową wynosić powinien:**

$$36\ 514,8 \text{ m}^2 - (108\ 000 \text{ m}^2 - 4104 \text{ m}^2) = \underline{-67\ 381,2 \text{ m}^2},$$

co oznacza *de facto* brak zapotrzebowania na nowe obszary przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową.

Biorąc pod uwagę powyższe należy zatem wskazać, że skoro obowiązkiem gminy jest w pierwszej kolejności określenie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę, a następnie jego zestawienie z sumą chłonności, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p., to stwierdzić należy, iż w tym przypadku błędny sposób określenia maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, w sposób zasadniczy wpłynął na ostateczny wynik bilansu. Powyższe tym samym oznacza, że bilans, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany z istotnym naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany studium i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części, przy czym powyższe wynika również z szerokiego stanowiska judykatury wyrażonego m.in. w wyrokach:

- 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 wrywkowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą czynności.** Zaznaczyć w związku z tym przyjdzie, że skoro ocena w tym zakresie powinna uwzględniać okres nie dłuższy niż 30 lat, to co do zasady brak sprecyzowania w bilansie zapotrzebowania na nową zabudowę niezależnie od jej rodzaju (funkcji zabudowy), pozwala przypuszczać, że gmina przez najbliższe 30 lat nie ma zamiaru dalej się rozwijać i prowadzić jakichkolwiek inwestycji na swoim terenie. W realiach rozpoznawanej sprawy, co potwierdza załączony do akt materiał dowodowy bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został wprawdzie opracowany, jednakże - co prawidłowo wyartykułował organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym - nie odpowiada on wymogom art. 10 ust. 5 PlanZagospU, który, o czym była wyżej mowa, precyzuje ściśle kolejność poszczególnych działań przy jego sporządzaniu i elementy podlegające badaniu. **Ponadto, już na pierwszy rzut oka, zestawienie treści skargi z treścią studium dowodzi, iż rzeczony bilans nie jest opracowaniem spójnym, uporządkowanym i kompleksowym, a jego poszczególnych elementów należy poszukiwać w treści całego studium.** 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 Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził, że **„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 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 względu na 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****

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1156/18, w którym Sąd, iż: „Przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumieć bowiem należy obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, cięgi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia). Biorąc pod uwagę powyższe nie sposób uznać, że wszystkie tereny, na których w studium dopuszczono zabudowę spełniają te kryteria. Sąd wskazuje, że w niniejszej sprawie bilans terenów został sporządzony w logiczny i racjonalny sposób, lecz sprzecznie z obowiązującym prawem. Wojewoda Wielkopolski oraz organ nie kwestionują poprawności jego sporządzenia. Z akt sprawy wynika, że ustalenia studium są niezgodne z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p.

W sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę, który stanowi część treści studium, wyznaczono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, określono chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę oraz dokonano porównania wyznaczonych wartości. Jak wynika ze wskazanego porównania (str. 83, część II studium, rozdział 7), wyznaczone maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniowo - usługową (kl, MN, MU, U) - 660 295 m² pow. użytkowej zabudowy oraz maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na terenach aktywizacji gospodarczej i obsługi rolnictwa (IVU, U, RU) - 629 963 m² pow. użytkowej zabudowy nie przekracza sumy chłonności terenów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy, która dla terenów (RI, MN, MU, U) wynosi 2 934 130 m² pow. użytkowej zabudowy, a dla terenów (P/U, U, RU) wynosi 1 375 439 m² pow. użytkowej zabudowy. Wobec powyższego Sąd uznał, iż zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., nowa zabudowa nie powinna być lokalizowana poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Organ gminy w piśmie z dnia 22 czerwca 2018 r. wskazał, iż w studium poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę przeznaczono tereny aktywizacji gospodarczej P/U w potencjalnej ilości : P - 4 445 460 m², U - 2 963 640 m². Burmistrz Czempinia poinformował także w piśmie z dnia 21 sierpnia 2018 r., iż w studium nie zostały wyznaczone tereny mieszkaniowo - usługowe poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Tym samym organ potwierdził, że zapisy studium są niezgodne ze sporządzonym bilansem w zw. z treścią art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p. Organ gminy w piśmie z dnia 14 grudnia 2018 r. cofnął stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, jednak Sąd postanowił odnieść się do jej treści. Mianowicie w odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wskazał, że zarzucone naruszenie nie ma istotnego charakteru, a lokalizacja terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych, jest uzasadnione m.in. specyfiką przestrzenną terenu oraz możliwościami rozwoju gminy. Organ szczegółowo opisał argumenty przemawiające za każdym z wymienionych terenów. Wskazał również, że cel nadrzędny (ład przestrzenny) został zachowany. W ocenie Sądu stanowisko organu jest błędne. Uzasadnienie

co do poprawności lokalizacji terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych ma swój logiczny sens, jednak jest sprzeczne z 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 tym miejscu uzasadnienia należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż **stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p. obowiązkiem gminy było staranne i wiarygodne**

oszacowanie chłonności, 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 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, a także pozostałych obszarów objętych planami miejscowymi poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną.

Tymczasem, **zgodnie z treścią ustaleń zawartych na str. 82** oddzielnego opracowania *Potrzeby i możliwości rozwoju przestrzennego Gminy Nur*, w rozdziale pn. **„Bilans terenów i chłonności”**: „(...) Z tej przyczyny przygotowano załączniki graficzne ukazujące **stan wykazany w SUIKZP (stan istniejący i projektowany przed zmianą studium)** oraz **stan po wprowadzeniu zmian SUIKZP**. (...) **Analiza w obrębie poszczególnych sołectw objęta stan wyznaczony w dotąd obowiązującym SUIKZP oraz stan różnicowy, wprowadzany zmianą SUIKZP.**”.

Powyższe oznacza, iż z jednej strony **do obszarów zwartej zabudowy zaliczono znaczne powierzchnie gruntów, które dopiero w przyszłości, m.in. na podstawie sporządzanej obecnie zmiany studium, podlegać mogą nowej zabudowie, co w konsekwencji sugeruje większe ich zagęszczenie, niż wynika to z faktycznej zabudowy** i znajduje również swoje jednoznaczne potwierdzenie w opracowaniu tabelarycznym zatytułowanym:

- „***Tab. 16. Chłonność obszarów niezabudowanych stanowiących uzupełnienie w pełni wykształconej zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej, terenów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (względnie SUIKZP) oraz projektowanych w SUIKZP***”, zamieszczonym na **str. 51** ujednoliconego tekstu uwarunkowań studium;
- „***Tab. 25. Powierzchnie terenów inwestycyjnych w Gminie Nur oraz powierzchnie całkowite względem typów zabudowy wg inwentaryzacji i ustaleń planistycznych, w tym projektu zmiany SUIKZP***”, zamieszczonym na **str. 98** oddzielnego opracowania „*Potrzeby i możliwości rozwoju przestrzennego Gminy Nur*”.

Z drugiej zaś strony, Rada Gminy Nur dokonała oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w podziale na sołectwa, na podstawie dotychczas obowiązującego studium gminy Nur, co znajduje swoje jednoznaczne odzwierciedlenie na załączniku graficznym zatytułowanym „Tereny inwestycyjne w gminie Nur w podziale na sołectwa wyznaczone w dotychczas obowiązującym studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nur”, o którym mowa na str. 82 odrębnego opracowania *Potrzeby i możliwości rozwoju przestrzennego Gminy Nur* oraz na str. 34 ujednoliconego tekstu uwarunkowań studium, przekazanym przez Przewodniczącą Rady Gminy Nur przy piśmie z 28 listopada 2022 r., znak: GGP.6720.12.2022, w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 24 listopada 2022 r., znak: WNP-I.4131.314.2022.JF.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż organ nadzoru nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany przeznaczenia terenów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Nur jest jednoznaczne dokonanie oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a także pozostałych obszarów, dla których obowiązuje plan miejscowy, nie zaś dokonywanie oceny chłonności studium przyjętego uchwałą Nr XXXIII/202/2014 z 9 października 2014 r., wraz z korektą chłonności obejmującą projektowane tereny inwestycyjne wprowadzone na podstawie przedmiotowej uchwały Nr XXXII/219/22 z 4 listopada 2022 r. Innymi słowy, na potrzeby sporządzanej zmiany studium Gminy Nur należy przyjąć, że **obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej to obszary zwartej zabudowy, a więc obszary większego zgrupowania faktycznie istniejącej zwartej zabudowy, z wyłączeniem zabudowy rozproszonej, 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. Nie jest bowiem możliwe zaliczenie do obszarów zurbanizowanych pojedynczej, rozproszonej zabudowy zagrodowej, czy też terenów rolniczych, a tym bardziej powierzchni gruntów, które dopiero w przyszłości, m.in. na podstawie sporządzanej obecnie zmiany studium, miałyby podlegać nowej zabudowie.**

Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca w ramach przepisu art. 10 ust. 5 pkt 2, w związku z art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. posługuje się pojęciem „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”. **Zwarta zabudowa nie może zatem dotyczyć obszarów, na których brak jakiegokolwiek zabudowy, bądź też zabudowa ta występuje w znacznym rozproszeniu, czy tym**

bardziej obszarów, które dopiero na podstawie sporządzanej obecnie zmiany studium miałyby podlegać nowej zabudowie.

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 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 (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 strukturze 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”. Faktem notoryjnym jest, że obszar zamieszkały przez ludzi musi posiadać istniejącą zabudowę.

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 wyznaczenia obszaru zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej na obszarach bez zabudowy, bądź z rozproszoną zabudową uznać należy, za ewidentną próbę ominięcia wyników bilansu dla potrzeb wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę.

W tej sytuacji doszło do istotnego naruszenia art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 5 pkt 1 - 4, art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p., które należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany studium, w trybie art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Przyjęty przez Gminę Nur schemat działania w celu ominięcia wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oznacza, że w zasadzie w dowolnym miejscu w Polsce można wyznaczyć nowe tereny pod zabudowę poza ostatecznym wynikiem bilansu. W celu ominięcia tych przepisów wystarczy zatem wyznaczyć dany obszar, najlepiej w ramach odrębnej od studium analizy,

uznając go za obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, realizując w ten sposób zamierzony cel, o którym mowa w Podsumowaniu na str. 55 ujednoliconego tekstu uwarunkowań studium: „W związku z zasadniczo optymalną powierzchnią wyznaczonych w obecnie obowiązującym SUIKZP terenów inwestycyjnych w stosunku do potrzeb nie wynika potrzeba przeprowadzenia rewolucyjnych racjonalizacji użytkowania przestrzeni. Przeprowadzone bilanse chłonności terenów wykazują jedynie potrzebę zapewnienia niewielkiego, dodatkowego bufora terenów inwestycyjnych w stosunku do już wyznaczonego w obowiązującym SUIKZP. (...)”,

Omawianym działaniem doprowadzono do sytuacji, w której w granicach obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej dokonano zagęszczenia tkanki zabudowy w ten sposób, że do obszarów zurbanizowanych zaliczono część terenów, na których zabudowa nie występuje, bowiem są to tereny, które miałyby podlegać nowej zabudowie dopiero na podstawie sporządzanej obecnie zmianie studium. Tym samym zaliczenie takich obszarów do zwartej struktury służy co najwyżej celowemu ominięciu przepisów ustawy o p.z.p., które umożliwiają - poza wynikami bilansu - wyznaczenie takich terenów z przeznaczeniem pod zabudowę.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w treści ustaleń zawartych na str. 95 odrębnego opracowania *Potrzeby i możliwości rozwoju przestrzennego Gminy Nur*, z których wynika, iż: „(...) Wskaźniki wyraźnie pokazują, że w większości miejscowości uzyskuje się, pomimo niekiedy dodawania powierzchni przeznaczonych pod zainwestowanie, zagęszczenie tkanki zabudowy, co jest tendencją pożądaną z punktu widzenia zasad zrównoważonego rozwoju. Oznacza to bowiem efektywniejsze wykorzystanie także dotychczas wyznaczonych terenów inwestycyjnych. Oznacza również, że nowe tereny nie destabilizują gospodarki przestrzennej i stanowią ekstensje istniejących struktur osadniczych lub wielofunkcyjnych. (...)”.

Tymczasem, jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 11 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1459/20, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr I.8.2020 Rady Gminy Jasieniec z 30 stycznia 2020 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jasieniec”: „(...) W celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę dokonuje się 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 w ten sposób wartości chłonności i zapotrzebowania, może pozwolić na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych, i tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza w ten sposób określoną chłonność. **Należy się zgodzić z Wojewodą, że w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów w przypadku, gdy chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę.** Podstawę dokonania wszelkich wyliczeń zapotrzebowania stanowią natomiast m. in. szczegółowe analizy i prognozy demograficzne opracowane dla danej gminy. Bilanse, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 oraz art. 10 ust. 5-7 u.p.z.p. winny stanowić integralną część uwarunkowań. Natomiast ostateczny wynik bilansu w związku z przepisem art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., powinien być dopiero podstawą do wyznaczenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy. (...) **W konsekwencji, wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, pomimo braku takich możliwości, oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Podobnie rzecz się ma z wyznaczeniem nowych terenów pod zabudowę, pomimo braku przeprowadzenia jakiegokolwiek bilansu dla danej funkcji zabudowy, w związku z brakiem określenia dla nich zapotrzebowania.** Takie działanie w rozpatrywanej sprawie doprowadziło do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, poza ostatecznymi wynikami bilansu. (...) Wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, pomimo braku takich możliwości, niewątpliwie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Podobnie jak i wyznaczenie nowych terenów pod zabudowę, pomimo braku przeprowadzenia jakiegokolwiek bilansu dla danej funkcji zabudowy, w związku z brakiem określenia dla niej zapotrzebowania. **Doszło więc do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę poza ostatecznymi wynikami bilansu. (...)**”.

Mając na uwadze powyższe wskazać ponownie należy, iż obowiązkiem Rady Gminy Nur jest jednoznaczne spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, **w szczególności dotyczących sporządzenia bilansu, który winien wykazać w sposób wiarygodny faktyczną**

potrzebę

do delimitacji nowych obszarów. Dopiero wykonane w sposób spełniający warunki ustawowe: **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, określenie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę oraz prawidłowe oszacowanie chłonności (opartej na faktycznej chłonności wynikającej z istniejącego i aktualnego zagospodarowania gminy,** oraz chłonności wynikającej z ustaleń **obowiązujących** planów miejscowych, w podziale na poszczególne funkcje zabudowy, **nie zaś dokonywanie oceny chłonności zgodnie z obowiązującym studium oraz projektem jego zmiany),** wraz z jednoznacznym określeniem możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej służących realizacji zadań własnych gminy, **stanowić może podstawę do prawidłowego, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów,** a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym **terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy** (*vide* art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.).

Reasumując organ nadzoru stwierdza, że bilans, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany z istotnym naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany studium, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi w tym przypadku podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości.

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np.** naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, **przepisów**

ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

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

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

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 XXXII/219/22 Rady Gminy Nur z 4 listopada 2022 r. „w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nur”, 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/