



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 czerwca 2024 r.

WP-I.4131.120.2024

### Rada Gminy Strzegowo

#### 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 2024 r. poz. 609 i 721)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr II/14/2024 Rady Gminy Strzegowo z 24 maja 2024 r. *w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzegowo zatwierdzonego Uchwałą Nr XXIV/139/2012 Rady Gminy Strzegowo z dnia 28 listopada 2012 r. z późniejszymi zmianami.*

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 24 maja 2024 r. Rada Gminy Strzegowo podjęła uchwałę Nr II/14/2024 *w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzegowo zatwierdzonego Uchwałą Nr XXIV/139/2012 Rady Gminy Strzegowo z dnia 28 listopada 2012 r. z późniejszymi zmianami.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w związku z art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), w brzmieniu przed wejściem w życie ww. ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Na wstępie uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, iż z tytułu uchwały oraz treści uchwały wynika, że jej przedmiotem jest zmiana obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzegowo. Jeżeli zatem Rada Gminy Strzegowo postanowiła o dokonaniu zmian w obowiązującym studium gminy, to tym samym, w podstawie

prawnej podjętej uchwały obok art. 12 ust. 1, winien zostać przywołany art. 27 ustawy o p.z.p. upoważniający do sporządzenia zmiany studium oraz stanowiący m.in. podstawę podjęcia uchwały intencyjnej Nr XLVIII/285/2023 Rady Gminy Strzegowo z 20 lutego 2023 r. Brak wskazania tego przepisu w podstawie prawnej uchwały stanowi o sprzeczności treści i tytułu uchwały z podstawą prawną jej podjęcia, jak też o naruszeniu dyspozycji uchwały intencyjnej, bowiem nie jest wiadomym, czy została ona podjęta w sprawie uchwalenia zmiany obowiązującego studium gminy, jak wynika z treści i tytułu uchwały, czy też w sprawie przyjęcia nowego studium gminy, jak wynika z podstawy prawnej jej podjęcia.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 6 czerwca 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Strzegowo z 31 maja 2024 r., Nr 6720.1.2023.

W wyniku dokonanej analizy prawnej i stwierdzenia istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Strzegowo zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 15 czerwca 2024 r., znak: WP-I.4131.120.2024.

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 skrepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 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), mające zastosowanie w niniejszej sprawie. 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 **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 wzmocnia 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 niniejszej sprawie, Rada Gminy Strzegowo podejmując **20 lutego 2023 r.** uchwałę **Nr XLVIII/285/2023**, zainicjowała proces sporządzania **zmiany** obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzegowo, przyjętego uchwałą Nr XXIV/139/2012 Rady Gminy Strzegowo z 28 listopada 2012 r., zmienionego uchwałą Nr V/19/2015 Rady Gminy Strzegowo z 9 stycznia 2015 r.

W uchwale przystąpieniowej Rada Gminy Strzegowo postanowiła w ramach ustaleń zawartych w:

- § 1 uchwały: „Przystąpić do opracowania zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego gminy Strzegowo.”;
- § 2 uchwały: „Granice obszarów objętych zmianą określają załączniki graficzne nr 1 – 7 do niniejszej uchwały.”;
- § 3 uchwały: „Zakres opracowania zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego gminy Strzegowo winien odpowiadać wymogom określonym ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”.

Skoro zgodnie z § 3 uchwały, zakres dokonywanych zmian obowiązującego studium gminy Strzegowo winien odpowiadać wymogom określonym w ustawie o p.z.p., to stosownie do dyspozycji 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 studium 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 powyższe pod uwagę Rada Gminy Strzegowo 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.”.

Tymczasem z dokonanej przez organ nadzoru analizy uchwały wynika, że uchwalona zmiana studium gminy Strzegowo dla obszarów objętych zmianą, nie uwzględnia wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz ww. rozporządzenia, bowiem:

- **tekst zmiany studium nie spełnia wymogu tekstu ujednoliconego z wyróżnionymi zmianami, o którym mowa w § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 3a, art. 12 ust. 1 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.;**
- przedstawienie niniejszych zmian w tekście obowiązującego studium zostało dokonane niezgodnie z wymogami określonymi § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, gdyż sposób, w jaki zostały one dokonane oznacza, że nie zostały wyróżnione w tekście zmienianego studium, lecz stanowią jego **niezależną i oddzielną część pn. ZMIANA STUDIUM 2024** (wyróżnioną czcionką Times New Roman w kolorze stalowym), zamieszczoną po zakończeniu ustaleń obowiązującego studium, jak również stanowią one odrębny załącznik nr 1 do uchwały; powyższe oznacza, że obowiązują dwa różniące się wzajemnie teksty studium, tj. jeden będący przedmiotem niniejszej zmiany oraz drugi ujednolicony z wyróżnioną zmianą dokonaną w 2015 r.;
- **nie sporządzono, w formie graficznej, części studium przedstawiającej uwarunkowania uwzględniające niniejszą zmianę studium**, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz wymaganej na podstawie § 4 pkt 1, w związku z § 8 ww. rozporządzenia, pomimo upływu ponad 9 lat od ostatniej zmiany w 2015 r. obowiązującego studium;
- **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, przedstawiony w pkt 7 części tekstowej zmiany studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały oraz w § 1 ust. 7 części tekstowej pn. ZMIANA STUDIUM 2024 (str. 77 – 81), został sporządzony niezgodnie z wymogami art. 10 ust. 1 pkt 7 oraz art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p. oraz narusza dyspozycję § 4 pkt 2 ww. rozporządzenia** określającego zawartość projektu studium.



Organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do przywołanych powyżej przepisów, ujednolicenie tekstu studium z wyróżnionymi zmianami oznacza, że zmiany te winny zostać wprowadzone i wyróżnione w tekście zmienianego studium, w części dotyczącej uwarunkowań i kierunków, nie zaś stanowić jego odrębną, samodzielnią i niezależną od zmienianego studium część oraz niepowiązaną z nim w żaden sposób, będącą jednocześnie oddzielnym załącznikiem tekstowym do uchwały.

Konsekwencją zmiany studium będzie więc sytuacja, w której kolejno dokonywane zmiany winny być wyróżnione zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, w taki sposób, aby przeciętny odbiorca mógł jednoznacznie określić, kiedy i jakie ustalenia zostały wprowadzone oraz do jakiego obszaru się one odnoszą. Istotą zmiany jest bowiem fakt, że ustalenia studium, które nie są przedmiotem zmiany, wynikają nie ze zmiany ale z treści pierwotnej (w rozumieniu wcześniejszej) uchwały.

Tekst ujednolicony studium nie może być utożsamiany z jego tekstem jednolitym, czyli przybrać formę jednego zwartego tekstu, w brzmieniu uwzględniającym wszelkie modyfikacje, jakie w nim zaszły od chwili uchwalenia. Musi on więc obejmować zarówno tekst zmieniany, jak i tekst zmian, który powinien być dodatkowo wyróżniony z zastosowaniem takiej metody redakcyjnej, która pozwoli ten cel osiągnąć. W przypadku dokonania zmian w części graficznej studium, analogicznie jak w przypadku tekstu, także rysunek zmiany studium winien w sposób jednoznaczny wskazywać, wszelkie zmiany jakie zostały dokonane od podjęcia pierwotnego (nowego) studium.

Powyższe wynika również z jednoznacznego stanowiska judykatury. Jak wskazał w swym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 169/13 „Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w pełni podziela powyższe stanowisko i dlatego nie zgodził się z wyrażoną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku oceną uchwały z 14 marca 2012 r. Koncentruje się ona wszak tylko na tym, że przyjęty w niej zakres zmiany studium jasno wynika z załączonych do niej załączników tekstowego i graficznego, **pomija natomiast tę treść studium, którą zmianie poddano.** Z tego względu nie może mieć decydującego znaczenia to, że w rozdziale 1.1. części tekstowej studium sprecyzowano, iż uchwała z 14 marca 2012 r. modyfikuje studium jedynie w części dotyczącej obszaru wsi Ścięgny, a w rozdziale 10 opisano wprowadzone zmianą uwarunkowania i kierunki zagospodarowania tego obszaru. Tekst ten nie daje wszak żadnej odpowiedzi na zasadnicze pytanie o to, jak te uwarunkowania i kierunki przedstawiały się dotychczas, tj. jak określało je studium przed zmianą. Sąd pierwszej instancji nie dostrzegł tego problemu konstatując, że te dotychczasowe treści zostały uzupełnione, co spowodowało, iż nie trzeba było dokonywać żadnych skreśleń w rozpatrywanej materii. Tymczasem uwidocznienie tego rodzaju

uszczegółowienia czy rozwinięcia studium, bez jednoczesnego ukazania punktu wyjściowego tych zabiegów, czyli tego brzmienia studium, które zostało później uzupełnione, wyklucza skonfrontowanie obu wersji studium ze sobą i stwierdzenie, na czym ta zmiana w rzeczywistości polega. Tekst ujednolicony studium nie może być przecież utożsamiany z jego tekstem jednolitym, czyli przybrać formę jednego zwartej tekstu, w brzmieniu uwzględniającym wszelkie modyfikacje, jakie w nim zaszły od chwili uchwalenia. Musi on więc obejmować zarówno tekst zmieniany, jak i tekst zmian, który powinien być dodatkowo wyróżniony z zastosowaniem takiej metody redakcyjnej, która pozwoli ten cel osiągnąć.

Spostrzeżenie to dotyczy również części graficznej studium, która, w świetle przywołanego w ramach podstaw kasacyjnych § 7 pkt 5 rozporządzenia, **powinna zawierać przejrzyste i czytelne oznaczenia graficzne. Ona także winna odzwierciedlić zmianę studium, tj. zobrazować nie tylko to, jakie tereny zostały objęte zmianą i jakie będzie ich obecne przeznaczenie, ale i to, jakie rozwiązania w tej materii przewidywało studium przed zmianą.** Nie zawsze będzie to zadaniem prostym, lecz rzeczą osób sporządzających projekt zmiany studium, mających jednak szczególne kwalifikacje, jest dobór adekwatnej metody pozwalającej na przedstawienie tych kwestii na rysunku. Przepisy prawa nie wprowadzają w tym zakresie żadnych ograniczeń, dopuszczając np. możliwość sporządzenia dwóch map wskazujących stan sprzed zmiany i po zmianie, z wyodrębnieniem terenów, które zostały tymi zmianami objęte, **co umożliwiłoby każdej osobie zainteresowanej dokonanie niezbędnych porównań i wyciągnięcie wniosków co do tego, jak różnić się będzie nowe przeznaczenie danego terenu w stosunku do przeznaczenia dotychczasowego. Warunku tego nie spełnia część graficzna studium, w której poprzestano na barwnym odznaczeniu na mapie obszaru objętego zmianami i na wskazaniu za pomocą kolorowych symboli opisanych w legendzie mapy aktualnych uwarunkowań i kierunków zagospodarowania poszczególnych terenów znajdujących się na tym obszarze.**

Nietrafna jest zatem ocena Sądu pierwszej instancji, która eksponuje tę właśnie okoliczność.

Sąd pierwszej instancji niezasadnie wytknął przy tym stronie skarżącej, że kwestionuje studium w części, której nie dotyczyła zmiana przeprowadzona uchwałą z 14 marca 2012 r. **Nawiązanie do tej części, a zwłaszcza do wcześniejszej treści studium, jest jednak niezbędne do tego, by zestawić ze sobą różne wersje studium, a co za tym idzie ustalić, czy zmiana studium jest czytelna i daje się właściwie wyodrębnić na tle jego postanowień, tak tych modyfikowanych, jak i tych pozostających bez zmian.** Nie może mieć zarazem znaczenia to, że wcześniejsze zmiany studium, które nie były ani podważane przez organ nadzoru, ani zaskarżone do sądu administracyjnego, uchwalane były w taki sposób, jak uchwała z 14 marca 2012 r. **Jak słusznie uznał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu powołanego wyroku z dnia 14 marca 2013 r., ewentualne wadliwości poprzednich**

*procedur nie mogą uzasadniać dalszego trwania w błędzie organu gminy w kolejnych postępowaniach.”.*

Na uwagę zasługuje tu również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 16 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt I SA/Op 1/18, z którego wynika, że: „*W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na okoliczność, że przedmiotowa uchwała jest zmianą studium przyjętego przez Radę Gminy Popielów w 2015 r., pomimo, że w uchwale zmieniającej nie przywołano ani daty podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia studium (w 2015 r.), ani jej numeru. W kontrolowanej uchwale stwierdzono jedynie, że zmienia się studium i jest to "edycja 2017". Jednakże w przedstawionych okolicznościach tej sprawy jest bezsporne, że uchwała z dnia 28 września 2017 r., Nr XXVII/232/2017, dotyczy zmiany studium. Mając zatem na względzie, że kontrolowana uchwała jest jedynie zmianą studium, należy wskazać, iż wprowadzona aktualizacja winna zostać wyróżniona na tle dotychczas obowiązującej treści części tekstowej studium. Podobnie, załącznik graficzny powinien zawierać naniesione granice obszaru objętego zmianą studium. Zgodnie z regulacją wynikającą z art. 9 ust. 3a, art. 12 ust. 1 (zdanie drugie) u.p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia, zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegająca na jego uzupełnieniu o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p., winna zawierać załączniki do uchwały jednoznacznie obrazujące zmiany dokonane w tekście studium, zmiany rysunku studium oraz ujednoliczoną formę tekstu studium i rysunku studium. Natomiast w kontrolowanej uchwale zmieniającej brak jest wskazania jakie zapisy studium podlegają zmianie i w jakim zakresie. Co istotne, uchwała zmieniająca w § 1 ust. 1 jest powtórzeniem tytułu "uchwała się zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Popielów - edycja 2017", a jej treść zawarta została w załączniku nr 1 obejmującym: Dział I Część archiwalna - Uwarunkowania 2015 r.; Dział II Kierunki zagospodarowania przestrzennego. Przy czym - co należy podkreślić - zmiany nie zostały wyszczególnione w stosunku do pierwotnego studium w taki sposób, aby było możliwe odczytanie, która treść stanowi zmianę istniejącej już uchwały. Brak jest ujednoliczonej formy z wyróżnieniem zmiany, a zatem Gmina nie dostosowała się do wymogu, o którym mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia MI. Wprowadzona aktualizacja uchwałą zmieniającą winna zostać wyróżniona na tle dotychczasowo obowiązującej treści części tekstowej studium, a tego zabrakło w kontrolowanej uchwale. Zdaniem Sądu, zasadnie Wojewoda stwierdził, że dokonanie zmiany treści studium oraz rysunku studium bez prawidłowego oznaczenia dokonanych zmian w stosunku do treści pierwotnej studium stanowi istotne naruszenia zasad sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W tej sprawie nie określono dokonywanych zmian w tekście oraz nie oznaczono granic obszaru objętych zmianą rysunku studium, ani nie wskazano, jakie zapisy*

*podlegają zmianie, w jakim zakresie (np. przez dodanie, skreślenie, modyfikację), jak i brak jest ujednoczonego projektu studium z wyróżnieniem zmiany. Zatem poprzez odstąpienie od opisanych wyżej wymogów doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania kontrolowanej uchwały (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Raz jeszcze zaakcentować przyjdzie, że skoro przedmiotowa uchwała jest jedynie zmianą studium, to należało wskazać wprowadzoną aktualizację poprzez wyróżnienie na tle dotychczasowo obowiązującej treści części tekstowej studium.*”

Poglądy zbieżne z ww. zostały również zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 marca 2013 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2727/12, w którym Sąd stwierdził, że: „*W zakresie naruszenia trybu sporządzania zmiany studium, NSA w pełni podziela ustalenia WSA, iż Rada Gminy nie dokonała wyłożenia do publicznego wglądu formy ujednoczonej tego aktu tj. takiej, która pozwoliłaby na proste zorientowanie się przede wszystkim przez zainteresowanych mieszkańców gminy w jakim kierunku zmierzają planowane zmiany i czy oraz w jakim zakresie mogą wpływać na ich prawa lub obowiązki. NSA podkreśla, iż wprowadzenie studium nie jest aktem prawa miejscowego, jednakże jego zapisy wywierają zasadniczy wpływ na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które są aktami prawa miejscowego, a więc źródłami powszechnie obowiązującego prawa na danym terenie - patrz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Szczególna uwaga musi więc zostać poświęcona właściwej prezentacji planowanych zmian, jakie gmina chce wprowadzić do studium. Istotne jest, aby zainteresowana osoba o przeciętnych umiejętnościach analitycznych potrafiła bez większych trudności zorientować się jak dotychczas brzmiały konkretne zapisy studium i jak mają zostać zmienione. W kontekście powyższych uwag należy stwierdzić, iż Sąd pierwszej instancji zasadnie odwołał się do ratio legis regulacji § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, którym jest zapewnienie czytelności studium dla jego adresatów. Najpełniej tę zasadę zrealizuje zatem przygotowanie klarownego tekstu jednolitego, obejmującego przedstawienie dotychczasowego brzmienia studium (przed zmianą) i nanoszonych modyfikacji, przy czym technik takiego "wyodrębnienia" kształtu zapisów studium przed i po zmianie - jak wskazał WSA - jest kilka. Nie spełnia tego wymogu przedstawienie tekstu studium uwzględniającego jedynie modyfikacje wprowadzone uchwałą zmieniającą, bowiem może to utrudnić odczytanie kierunku projektowanych zmian dla osób tym zainteresowanych. Tym samym wskazać należy, że zmiana studium powinna obejmować załączniki obrazujące zmiany w tekście studium, zmiany rysunku studium oraz ujednoczoną formę tekstu studium. Szczególna staranność winna być przy tym dołożona dla klarownego przedstawienia projektowanych zmian (jakie zapisy podlegają zmianie i w jakim zakresie). Nie jest w ocenie NSA właściwe przedstawianie projektowanych zmian poprzez sieć odesłań do wcześniejszych. Bez znaczenia dla sprawy jest to, iż wcześniejsze zmiany studium*

(niezaskarżone do sądu administracyjnego), uchwalane były w ten sam sposób. Ewentualne wadliwości w trakcie poprzednich procedur nie mogą uzasadniać dalszego trwania w błędzie organu gminy w kolejnych postępowaniach.

Na konieczność zachowania pełnej spójności przyjmowanych rozwiązań przestrzennych, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, przy kolejnych zmianach studium wskazywał także m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 20 lutego 2019 r. w sprawie sygn. akt II SA/Gd 609/18 stwierdzając, iż: „Ponadto, z analizy części graficznej studium zarówno w zakresie załącznika nr 2 i nr 2A, wynika, że na niezmienny graficznie obszar "terenów rolniczych związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych – wyłączonych z zabudowy mieszkaniowej" naniesiono jednocześnie oznaczenia w postaci brązowych ukośnych linii, którym przypisano przeznaczenie "na cele mieszkalnictwa, usług nieprodukcyjnych, rekreacji i obsługi turystyki". W ten sposób naruszono jeden z wymogów obowiązujących przy sporządzaniu rysunku projektu studium, określonych w przepisie § 7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118, poz. 1233 ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem, który stanowi, że przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium. W zaskarżonej uchwale to powiązanie zostało zaburzone, albowiem pomimo przewidzianej w części tekstowej zmiany studium korekty granic terenów rolniczych z wyłączeniem zabudowy mieszkaniowej w celu wprowadzenia na części obszaru działek nr (...) i (...) nowego przeznaczenia mieszkaniowego i usług towarzyszących, na rysunkach studium zamiaru tego nie uwidoczniło. Doprowadziło to, po pierwsze, do braku spójności pomiędzy częścią tekstową i rysunkową zaskarżonej uchwały, co należało zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, albowiem uniemożliwia prawidłowe odkodowanie normy prawnej, która winna być w danej sprawie zastosowana przy realizacji studium. Spowodowało to również niedopuszczalne, z punktu widzenia wymogów praworządności, nakładanie się na obszarze działek nr (...) i (...) funkcji wzajemnie wykluczających się. Na terenach rolniczych, oznaczonych liniami w kolorze fioletowym, wyłączono bowiem zabudowę mieszkaniową, a na nachodzących na nie terenach oznaczonych liniami ukośnymi w kolorze brązowym przewidziano jako wiodącą funkcję zabudowy mieszkaniowej, w ramach której umożliwiono realizację planów inwestycyjnych przedsiębiorstwa obejmujących budowę osiedla mieszkaniowego. Wskazać należy, że dopuszczalne jest, z punktu widzenia obowiązującego prawa, określenie w studium, jak i w planie miejscowym, takiego przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają

*i nie są ze sobą sprzeczne (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2013 r., II OSK 2478/12, z dnia 23 lutego 2012 r., II OSK 2551/11, dostępne na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Natomiast wieloznaczne, poprzez wprowadzenie funkcji wzajemnie wykluczających się, oznaczenie na rysunku studium terenów działek nr (...) i (...) zostało wprowadzone bez zachowania reguł przyzwoitej legislacji, co prowadzi do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). Tego rodzaju ustalenia powodują nieczytelność studium, które w myśl art. 9 ust. 4 PlanZagospU, ma moc wiążącą dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, a zgodność z jego postanowieniami warunkuje możliwość uchwalenia planu miejscowego (art. 20 ust. 1 PlanZagospU). Jasność i spójność postanowień studium jest niezbędna zatem dla realizacji zasady pewności prawa rozumianej jako zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne.”.*

W załączniku nr 1 do uchwały, pn. *Część tekstowa zmiany Studium ustalono, że „Niniejsza zmiana Studium obejmuje zmianę przeznaczenia terenów oznaczonych jednolicie w tekście i na załączniku graficznym – rysunku studium poprzez przypisanie im nowych funkcji.”.*

Z zakresu zmiany studium określonego w załączniku nr 1 do uchwały wynika, że zmiana ta dotyczy obszarów nr 1 ÷ nr 13, przeznaczonych pod funkcje:

- elektrowni fotowoltaicznej – lokalizowanej na obszarach nr: 1, 2, 3, 9, 10 i 11;
- **zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** – lokalizowanej na obszarach nr: 4, 5 i 6;
- **zabudowy usługowej** – lokalizowanej na obszarze nr 7;
- **zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej** – lokalizowanej na obszarze nr 8;
- zalesień – lokalizowanych na obszarach nr 12 i 13.

Biorąc pod uwagę, że zmiana studium dotyczy wprowadzenia nowych obszarów funkcjonalnych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, mieszkaniową wielorodziną oraz usługową, to możliwość ich wyznaczenia winna wynikać z potrzeb i możliwości rozwoju gminy uwzględniających wymogi określone w art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p., w tym z bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., sporządzonego zgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p., w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Należy zaznaczyć, że dla zmienianego studium przyjętego przez Radę Gminy Strzegowo uchwałą Nr V/19/2015 z 9 stycznia 2015 r., nie było obowiązku sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Obowiązek ten odnoszący się do sporządzenia nowego studium, jak

też do zmiany studium powstał z dniem 18 listopada 2015 r. na podstawie przepisu art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 278, z późn. zm.), nadającego nowe brzmienie przepisom art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz wprowadzającego przepis art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. W związku z tym, że procedura sporządzania zmiany studium została zainicjowana uchwałą XLVIII/285/2023 Rady Gminy Strzegowo z 20 lutego 2023 r., to **niniejsza zmiana studium wymagała sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę**, zgodnie ze wskazanymi powyżej przepisami.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z „*dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu*”. Powyższe oznacza, że obowiązkiem Rady Gminy Strzegowo 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 obowiązujących planów miejscowych, uchwalonych przez Radę Gminy Strzegowo w latach 1997 – 2001 oraz 2004 – 2011, wymienionych na str. 11 i 12 zmienionego w 2015 r. tekstu studium, stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały, a ponadto z obowiązujących planów miejscowych przyjętych przez Radę Gminy Strzegowo w późniejszych latach, które nie zostały jednak wskazane w części tekstowej studium dotyczącej uwarunkowań, tj. m.in. uchwał wymienionych w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Strzegowo oraz w Systemie informacji przestrzennej Strzegowo, przyjętych uchwałami Rady Gminy Strzegowo, w tym m.in.:**

- Nr VII/40/2015 z 4 maja 2015 r.;
- Nr XXVI/153/2017 z 10 lutego 2017 r.;
- Nr XXXIII/184/2017 z 14 lipca 2017 r.;
- Nr XLIII/251/2018 z 18 lipca 2018 r.;
- Nr VIII/43/2019 z 10 maja 2019 r.;
- Nr VIII/44/2019 z 10 maja 2019 r.,

co wskazuje, że uwarunkowania w tym zakresie nie zostały uaktualnione, zaś w granicach obowiązujących planów przeznaczono w zmienianym studium obszary funkcjonalne m.in. pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zagrodową, usługową i przemysłową;

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

W uwarunkowaniach wynikających z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenów, zawartych w § 1 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały, ustalono:

#### „1.4 dla obszaru nr 4 – MN<sub>4</sub>

*Teren objęty zmianą obejmuje grunty rolne klas R VI, Lzr/RVI, ŁIV. W obowiązującym **studium** jest przeznaczony częściowo jako – grunty orne słabe jakościowo. W obowiązującym **mpzp** jest przeznaczony jako częściowo jako tereny łąk (Rz) i teren rolniczy (R). Teren jest użytkowany rolniczo i posiada uzbrojenie w zakresie ks, wody, elektroenergetyki.*

#### 1.5 dla obszaru nr 5 – MN<sub>5</sub>

*Teren objęty zmianą obejmuje grunty rolne klas R VI. W obowiązującym **studium** jest przeznaczony częściowo jako – grunty orne słabe jakościowo. W obowiązującym **mpzp** jest przeznaczony jako teren rolniczy (R). Teren jest użytkowany rolniczo i posiada uzbrojenie w zakresie ks, wody, elektroenergetyki.*

#### 1.6 dla obszaru nr 6 – MN<sub>6</sub>

*Teren objęty zmianą obejmuje grunty rolne klas RV, PsV, PsVI. W obowiązującym **studium** jest przeznaczony na pd jako grunty orne i użytki zielone słabe jakościowo. W obowiązującym **mpzp** jest przeznaczony częściowo jako tereny lasów (15ZL). Teren jest użytkowany rolniczo i nie posiada uzbrojenia podziemnego, nad terenem przebiega linia elektroenergetyczna średniego napięcia SN.*

#### 1.7 dla obszaru nr 7 – EUE<sub>7</sub>

*Teren objęty zmianą obejmuje grunty klasy Bz. W obowiązującym **studium** jest przeznaczony jako teren istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W obowiązującym **mpzp** jest przeznaczony jako teren zieleni urządzonej i usług sportu wymagających otwartej przestrzeni*



*(14ZP/US). Teren posiada uzbrojenie podziemne w zakresie ks, t, sieci elektroenergetycznej, wody, nad terenem przebiega linia elektroenergetyczna średniego napięcia SN.*

#### 1.8 dla obszaru nr 8 – MW<sub>8</sub>

*Teren objęty zmianą obejmuje grunty klasy Bi, N, dr, RVI. W obowiązującym **studium** jest przeznaczony jako teren istniejącej zabudowy przemysłowej. W obowiązującym mpzp jest przeznaczony jako teren produkcyjny, składów i magazynów (B4P) oraz teren usług, produkcyjny, składów i magazynów (B5U,P). Teren posiada uzbrojenie podziemne w zakresie ks, t, sieci elektroenergetycznej, wody, nad terenem przebiega linia elektroenergetyczna średniego napięcia SN.”.*

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 zestawzić 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 który 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 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 art. 1 ust. 4 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.*”.

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

1) *formuluje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7*

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

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

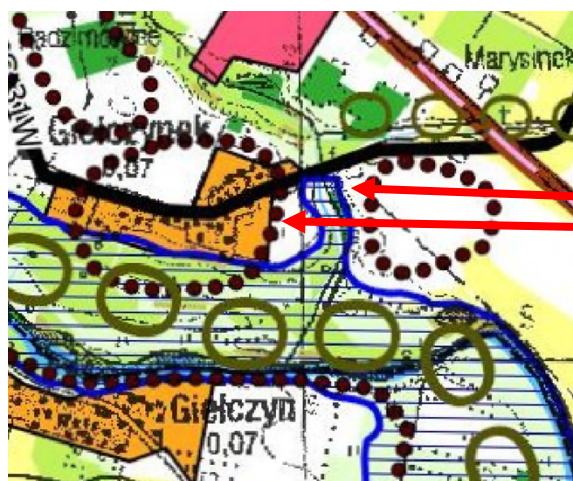
Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż w celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności:

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

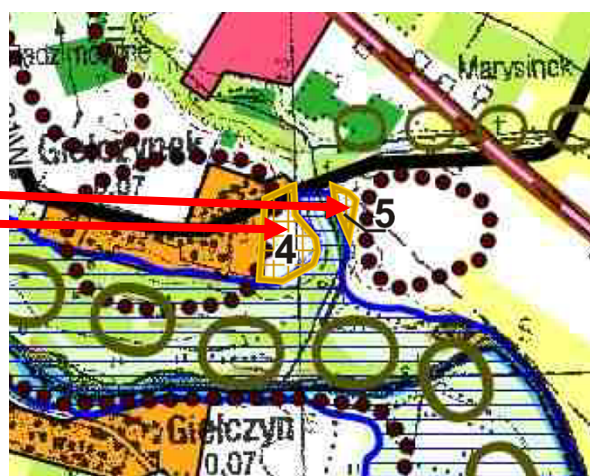
Dopiero zestawienie otrzymanych wartości chłonności i zapotrzebowania, pozwala na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, **poza obszarami obecnie zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych** i to tylko w takim zakresie, w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

Tymczasem Rada Gminy Strzegowo **nie sporządziła bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., spełniającego wymogi określone w art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p.,** wpływającego bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Strzegowo, a wyznaczyła nowe obszary funkcjonalne określone m.in. jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, co przedstawiają poniższe fragmenty rysunków kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzegowo.

uchwała Nr V/19/2015 z 09.01.2015 r.



uchwała Nr II/14/2024 z 24.05.2024 r., obszar 4 i 5



uchwała Nr V/19/2015 z 09.01.2015 r.



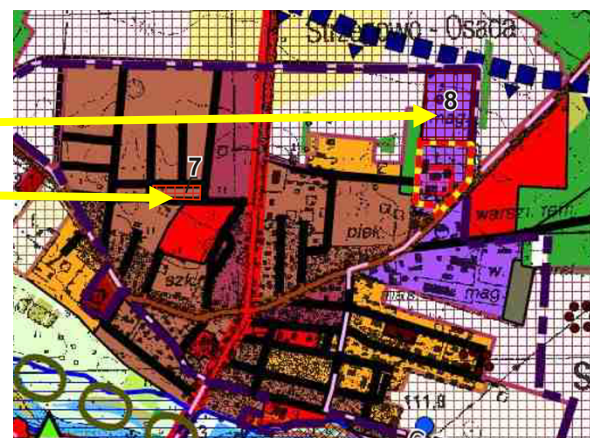
uchwała Nr II/14/2024 z 24.05.2024 r., obszar 6



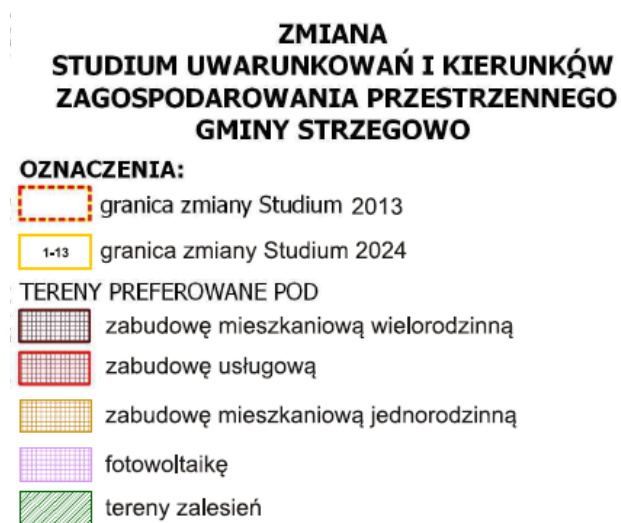
uchwała Nr V/19/2015 z 09.01.2015 r.



uchwała Nr II/14/2024 z 24.05.2024 r., obszar 7 i 8



Legenda do rysunku kierunków – uchwała Nr II/14/2024 z 24.05.2024 r.:



Z ustaleń § 1 ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały wynika, że Rada Gminy Strzegowo **nie dokonała żadnych aktualizacji treści uwarunkowań w zakresie zapotrzebowania**, o którym mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a, b, c ustawy o p.z.p.

Należy podkreślić, iż **podstawą dokonania wszelkich wyliczeń jest w pierwszej kolejności sformułowanie zapotrzebowania na nową zabudowę, które być określone m.in. na podstawie szczegółowych analiz i prognoz demograficznych dla danej gminy, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.** Prognoza oznacza projekcję zdarzeń przyszłych, a więc przewidywanie zdarzeń, które dopiero mają zajść.

Organ nadzoru wskazuje, że uwzględnienie w studium, bądź jego zmianie, prognozy demograficznej dla danej gminy wynika wprost z dyspozycji:

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

Z ustaleń § 1 ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały wynika, że w ramach potrzeb i możliwości rozwoju miasta i gminy, Rada Gminy Strzegowo **nie przedstawiła wyliczeń dotyczących zapotrzebowania na nową zabudowę**, sformułowanych na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognozach demograficznych i możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a – c ustawy o p.z.p.

W § 1 ust. 7 pkt 2 ww. załącznika do uchwały ustalono bowiem jedynie, iż: „2) *Prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego.*

*Zakres objęty zmianą studium – obszary 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12 i 13 **nie będzie powodować wzrostu liczby stałych mieszkańców gminy** oraz nie będzie miał wpływu na wystąpienie migracji. **Zmiana w granicach obszaru 6 umożliwi docelową realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dla około 10 rodzin. Zmiana w granicach obszaru 8 umożliwi docelową realizację zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej dla około 150 rodzin.** Zmiany w zakresie obszarów 6 i 8 będą wzajemnie równoważyć migracje wewnątrzgminne do i z miejscowości Strzegowo. Zmiana w zakresie obszaru 8 może mieć wpływ na migrację do miejscowości Strzegowo.*

***W przeciągu najbliższych 30 lat na skutek oddanych do użytku inwestycji zwiększających dostępność komunikacyjną gminy (droga ekspresowa) przewiduje się zahamowanie ujemnego salda liczby mieszkańców gminy. W związku z zakładanym wyrównywaniem standardów do bardziej rozwiniętych terenów kraju zauważalna będzie w skali gminy potrzeba rozbudowy zasobów zarówno w zakresie zabudowy mieszkaniowej jedno i wielorodzinnej oraz zabudowy usługowej.***”

Ponadto w § 1 ust. 7 pkt 4 załącznika nr 1 do uchwały, dotyczącym bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę ustalono, że: „**Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę w porównaniu do sumy powierzchni użytkowej zabudowy przeznaczone pod:**

- *wiodące funkcje zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wynosi około 412 025m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej*
- *wiodące funkcje zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wynosi około 66 600m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej*
- *wiodące funkcje zabudowy usługowej wynosi około 140 000m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej.”.*

Z powyższych ustaleń wynika, że w odniesieniu do określonego w powyższy sposób **zapotrzebowania** na nową zabudowę przedstawiono jedynie końcowe wyniki wyliczeń, nie poparte żadnymi danymi, natomiast:

- nie ustalono, przedziału czasowego, w latach, co narusza art. 10 ust. 7 pkt 1 ustawy o p.z.p.;
- nie przedstawiono zarówno danych dotyczących obecnej liczby ludności gminy, jak też perspektywicznej prognozy demograficznej opartej na aktualnych danych, co narusza art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy o p.z.p.; dane liczbowe dotyczące liczby ludności gminy Strzegowo zawarte w ujednoliconym tekście zmienianego studium (str. 27, 28), stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały, nie zostały uaktualnione, **gdyż dotyczą lat 1990 – 2010 a tym samym stanowią dane historyczne**, co oznacza, że nie jest wiadomym, jaką faktycznie liczbę ludności przyjęto na potrzeby określenia zapotrzebowania na nową zabudowę dla gminy Strzegowo „*w przeciągu najbliższych 30 lat*”;
- nie przedstawiono danych liczbowych, na podstawie których stwierdzono, że zakres objęty niniejszą zmianą studium odnoszący się do obszarów nr: 1 – 13 „*nie będzie powodować wzrostu liczby stałych mieszkańców gminy*”, a tym samym **nie uzasadniono potrzeby realizacji w granicach obszaru nr 6 nowej zabudowy mieszkaniowej dla około 10 rodzin, a w granicach obszaru nr 8 – zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej dla około 150 rodzin**, bowiem nie wskazano danych dotyczących m.in. docelowej liczby mieszkań, ich powierzchni użytkowej, liczby osób przypadających na mieszkanie, średniej wielkości mieszkania, powierzchni działki;
- **nie przedstawiono żadnych danych liczbowych, na podstawie których wyliczono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę wyrażone w ilości powierzchni użytkowej w podziale na funkcje zabudowy**, jak też nie wskazano, do jakiej sumy powierzchni użytkowej zabudowy zostało ono porównane;

- nie wskazano, czy przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę, którym mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p., wzięto pod uwagę jego zwiększenie o 30% dopuszczone ze względu na niepewność procesów rozwojowych, o którym mowa w art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p.

**Tym samym należy stwierdzić, że skoro uwzględnienie prognoz demograficznych dla danej gminy jest obligatoryjnym elementem studium (opcjonalnie zmiany studium), w tym też podstawą do dokonania wyliczeń zapotrzebowania na nową zabudowę, to powyższe narusza wprost dyspozycję art. 10 ust. 1 pkt 7 oraz art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.**

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 września 2019 r. sygn. akt II OSK 2699/17: „(...) Art. 10 ust. 5 u.p.z.p. określa zagadnienia, które muszą zostać ujęte przy sporządzaniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. I tak dla przykładu formułuje się, **na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych** oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. (...)” (LEX nr 2778758).

Stanowisko organu nadzoru podzielił m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z:

- 30 grudnia 2016 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, po rozpoznaniu skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XII/108/2016 Rady Gminy Łąck z 10 czerwca 2016 r. „w sprawie: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck”, w którym stwierdził iż: „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 z danych 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. (...)

**Ponadto zasadnie zauważył Wojewoda, że prognoza oznacza projekcję zdarzeń przyszłych, a więc przewidywanie zdarzeń, które dopiero mają zajść.** Tymczasem w załączniku nr 1 do uchwały, stanowiącym tekst uwarunkowań zamieszczono jedynie m.in.:

- liczbę ludności w gminie [...] w latach: 2004 - 2007, 2009 i 2011 (vide tabela nr 1, str. 31);
- liczbę ludności ogółem w gminie [...] w latach 1999 - 2012 (vide tabela nr 2, str. 32);
- liczbę ludności w latach 2008 - 2012 ze względu na płeć (vide tabela nr 3, str. 32);
- przyrost naturalny w gminie [...] w latach 1999 - 2012 (vide tabela nr 4, str. 33);
- migracje w latach 2008 - 2012 (vide tabela nr 5, str. 33);
- analizy porównawcze stanu ludności w roku 2008 i 2012 (vide tabela nr 6, 7 i 8, str. 34 - 35);
- uwarunkowania demograficzne i społeczne w roku 2008 i 2012 (vide tabela nr 9 i 10, str. 36 -38);

- wskaźniki z zakresu infrastruktury społecznej w roku 2008 i 2012 (vide tabela nr 11, str. 39 - 40), co oznacza, iż **prezentowane dane są jedynie danymi historycznymi** i nie odnoszą się do zdarzeń przyszłych, co najwyżej stanowić mogą dane wejściowe dla wszelkich prognoz w tym zakresie.”;
- 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”: „(...) 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. (...)

W realiach rozpatrywanej sprawy, trafna jest więc konstatacja Organu nadzoru, że skoro łączna maksymalna chłonność położonych na terenie gminy obszarów przeznaczonych w miejscowych planach pod zabudowę wynosi ok. 5 836 774 m<sup>2</sup> p.u. (str. 48 - 49 załącznika nr 2 do uchwały, rozdział 17.3. pn. "Chłonność terenów w granicach obowiązujących mpzp"), a zapotrzebowanie określone zostało na poziomie 5 777 778 m<sup>2</sup>, to chłonność ta przewyższa zapotrzebowanie o 58 996 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej. Zatem już z tego powodu, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., brak jest możliwości, wyznaczenia nowych obszarów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, usług nieuciążliwych i zabudowy zagrodowej. Trzeba też się zgodzić z Wojewodą, 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. Wobec tego do obszarów zurbanizowanych nie zalicza się rozproszonej zabudowy zagrodowej. Analiza wyznaczonych kierunków zagospodarowania przestrzennego, w tym analiza części graficznej zmiany studium świadczy zaś o wyznaczeniu nowych, powierzchniowo znaczących obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową, usługi nieuciążliwe i zabudowę zagrodową. Zgodzić się więc należy z Wojewodą, że na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego wyznaczono nowe obszary, w tym m. in. obszary zabudowy mieszkaniowej, usług nieuciążliwych, zabudowy zagrodowej, pomimo chłonności przekraczającej wartość szacowanego zapotrzebowania. 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.**”*

**Brak uwzględnienia prognoz demograficznych dla gminy oznacza tym samym sporządzenie bilansu terenów, a także maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, niezgodnie z wymaganiami stawianymi przez ustawodawcę w przywołanych powyżej przepisach. Konsekwencją takiego działania jest naruszające przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., określenie 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.**

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

Organ nadzoru raz jeszcze wskazuje, że zgodnie z informacjami zawartymi na str. 11 i 12 obowiązującego studium, w granicach administracyjnych gminy Strzegowo obowiązują plany

miejscowe uchwalone przez Radę Gminy Strzegowo w latach 1997 – 2001 oraz w latach 2004 – 2011, jak też plany miejscowe przyjęte przez Radę Gminy Strzegowo w późniejszych latach, tj. 2015 – 2019, które nie zostały jednak wskazane w części tekstowej studium dotyczącej uwarunkowań, a których ustalenia winny zostać uwzględnione przy szacowaniu chłonności w oparciu o te plany. Z ustaleń załącznika nr 1 do uchwały nie wynika, czy zostały one wzięte pod uwagę przy wyliczaniu chłonności obszarów wyznaczonych w tych planach.

Pomijając brak wykonania jakichkolwiek prognoz demograficznych dla gminy Strzegowo, organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia w zakresie wyliczania **chłonności**, zawarte w § 1 ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały, naruszają dyspozycję art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p., bowiem:

- **nie została oszacowana chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej**, w granicach jednostki osadniczej, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy; ponadto **nie wyznaczono obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej**, co narusza art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p.
- **nie została oszacowana chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę**, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy w podziale na funkcje zabudowy, co narusza art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p.;
- **wyliczenia chłonności zostały oparte o obowiązujące studium** przyjęte uchwałą Nr V/19/2015 Rady Gminy Strzegowo z 9 stycznia 2015 r.;
- **zastosowano w nieuprawniony sposób dodatkowe kryteria pomniejszające faktyczną chłonność**, wpływając tym samym na ostateczny wynik bilansu;
- nie wskazano, na jakiej podstawie uwzględniono w niniejszej zmianie studium **zwiększenie powierzchni preferowanej** pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę mieszkaniową wielorodzinną oraz pod zabudowę usługową.

Organ nadzoru wskazuje, że **szacowanie chłonności obszarów przeznaczonych w miejscowych pod zabudowę, Rada Gminy Strzegowo oparła o obowiązujące ustalenia studium**, zamiast **wyłącznie w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w stanie istniejącym**.

Powyższe wynika z ustaleń w § 1 ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały, w brzmieniu:

*„Obliczenie szacunkowej powierzchni użytkowej MN (wyrażonej w m<sup>2</sup> pu).*

*Na tereny przeznaczone pod wiodące funkcje zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w obowiązującym studium przypada część obecnie istniejącej zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej*

*jednorodzinnej (400,4141 ha), część obecnie istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w obrębie wsi gminnej Strzegowo (34,9350 ha) oraz część jeszcze niezainwestowana preferowana pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną (45,3148 ha) o powierzchni łącznej 445,7289 ha*

*Niniejsza zmiana studium uwzględnia zwiększenie powierzchni preferowanej pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną (MN) o 5,07 ha*

*Do obliczeń szacunkowej powierzchni użytkowej przyjęto współczynnik umniejszający 0,7 uwzględniający rezerwę niezabudowaną terenu pod komunikację obsługującą, oraz średnią powierzchnię zabudowy 20% powierzchni działki budowlanej (7098m<sup>2</sup>) i powstanie budynków o wysokości 1,5 kondygnacji nadziemnej. Zatem szacunkowa powierzchnia użytkowa na terenach o tym przeznaczeniu wynosiłaby: około 10 600 m<sup>2</sup> pu.*

$$389\ 464 + m^2\ pu + 10\ 600\ m^2\ pu = 400\ 064\ m^2\ pu$$

Obliczenie szacunkowej powierzchni użytkowej MW (wyrażonej w m<sup>2</sup> pu).

*Na tereny przeznaczone pod wiodące funkcje zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w obowiązującym studium przypada część obecnie istniejącej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (3,7000 ha) i część jeszcze niezainwestowana preferowana pod zabudowę mieszkaniową wielorodziną (2,8760 ha) o powierzchni łącznej 6,5760 ha*

*Chłonność zabudowy terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową wielorodziną w obowiązującym studium wynosi - 41 429 m<sup>2</sup>*

*Niniejsza zmiana studium uwzględnia zwiększenie powierzchni preferowanej pod zabudowę mieszkaniową wielorodziną (MW) o 2,8500 ha*

*Do obliczeń szacunkowej powierzchni użytkowej przyjęto współczynnik umniejszający 0,7 uwzględniający rezerwę niezabudowaną terenu pod komunikację obsługującą, oraz średnią powierzchnię zabudowy 30% powierzchni działki budowlanej (19 950m<sup>2</sup>) i powstanie budynków o wysokości 3 kondygnacji nadziemnych. Zatem szacunkowa powierzchnia użytkowa na terenach o tym przeznaczeniu wynosiłaby: około 17 955 m<sup>2</sup> pu.*

$$41\ 429\ m^2\ pu + 17\ 955\ m^2\ pu = 59\ 384\ m^2\ pu$$

Obliczenie szacunkowej powierzchni użytkowej U<sub>E</sub> (wyrażonej w m<sup>2</sup> pu).

*Na tereny przeznaczone pod wiodące funkcje zabudowy usługowej w obowiązującym studium przypada część obecnie istniejącej zabudowy usługowej (23,594 ha) i część jeszcze niezainwestowana preferowana pod zabudowę mieszkaniową usługową (0,6000 ha) o powierzchni łącznej 24,1940 ha*

*Chłonność zabudowy terenów przeznaczonych pod zabudowę usługową w obowiązującym studium wynosi - 67 743 m<sup>2</sup>*

Niniejsza zmiana studium uwzględnia zwiększenie powierzchni preferowanej pod zabudowę usługową ( $U_E$ ) o 0,5800 ha

Do obliczeń szacunkowej powierzchni użytkowej **przyjęto współczynnik umniejszający 0,7 uwzględniający rezerwę niezabudowaną terenu pod komunikację obsługującą, oraz średnią powierzchnię zabudowy 30% powierzchni działki budowlanej ( $5800 \times 0,7 \times 0,3 = 1218m^2$ ) i powstanie budynków o wysokości 2 kondygnacji nadziemnych. Zatem szacunkowa powierzchnia użytkowa na terenach o tym przeznaczeniu wynosiłaby: około 2 436 m<sup>2</sup> pu.**

$$67\,743\,m^2\,pu + 2\,436\,m^2\,pu = 70\,179\,m^2\,pu$$

W związku z powyższymi wyliczeniami chłonności należy również wskazać na **brak jakichkolwiek podstaw prawnych do stosowania dodatkowych kryteriów, czy też współczynników dotyczących jej zmniejszenia.** Ustawodawca przewidział już bowiem, z uwagi na niepewność procesów inwestycyjnych, **możliwość zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę o 30%**, które może nastąpić na podstawie art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p.

Odnosząc się zatem do powyższych pomniejszeń, podkreślić m.in. należy, iż przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego **tereny przeznaczone pod układ drogowy (komunikację) stanowią odrębne tereny** np. od terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Powyższe oznacza, że układ drogowy został już określony i nie wlicza się do terenów z przypisaną mu konkretną funkcją zabudowy (np. mieszkaniową, czy produkcyjną). Tym samym, skoro szacujemy chłonność obszarów w granicach objętych planem miejscowym w podziale na funkcje zabudowy, to wyliczamy ją dla konkretnej funkcji, zgodnie z tym planem, nie zaś dla konkretnej funkcji i układem drogowym, który wynika z odrębnego przeznaczenia określonego w planie.

Odnosnie kwestii nieuprawnionego **wyliczenia chłonności w oparciu o obowiązujące studium**, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1132/18, wyraził pogląd, iż: „Należy jednak zauważyć, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwalają na uwzględnianie przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę ustaleń "starego" studium, czy wydanych już decyzji o warunkach zabudowy, aby m.in. wyeliminować ryzyko roszczeń odszkodowawczych mieszkańców i inwestorów. Prawidłowe sporządzenie i uwzględnienie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, m.in. na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Słusznie zauważył także skarżący, że w części tekstowej studium zdefiniowane zostały obszary o w pełni

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

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził: W załączniku nr 3 do przedmiotowej uchwały, chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej sporządzono w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

przestrzennego gminy, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykryształizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno - przestrzennej, o czym świadczą zapisy zawarte na str. 42 w brzmieniu: "Chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej Wielkości obszarów w ramach układów osadniczych (wg obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i obowiązującego Studium gminy) zostały przedstawione w tabeli (...)". (...) Ponadto słusznie Wojewoda zakwestionował ustalenia zawarte w załączniku nr 3 do uchwały, zawierającym kierunki rozwoju przestrzennego (str. 43 - 44), z którego wynika, iż uwzględniając 30 letnią perspektywę rozwoju zapotrzebowanie określono jako "wielkości obszarów w ramach kształtowania układów osadniczych, które "zawierają też powierzchnie objęte obowiązującymi planami miejscowymi", zaś w efekcie " w stosunku do obowiązującego Studium wyznaczono dodatkowo tereny o powierzchni: 70 ha o dominującej funkcji mieszkaniowej, 70 ha o dominującej funkcji mieszkaniowo-usługowej, 15 ha o dominującej funkcji usługowo -produkcyjno-skladowej, 42 ha terenów wielofunkcyjnych związanych z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem, 12 ha terenów wielofunkcyjnych związanych z usługami, rekreacją i sportem. Nie wiadomo jakie jest faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę w odniesieniu do funkcji zabudowy skoro zapotrzebowanie na nową zabudowę uwzględnia powierzchnie objęte planami miejscowymi, które z kolei uwzględnia się także w ramach chłonności, a oparcie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę jedynie o liczbę wydanych wypisów z obowiązujących planów miejscowych oraz decyzji o warunkach zabudowy skutkuje wprost naruszeniem art. 10 ust. 5, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 1 ust. 4 pkt 4 u.p.z.p.;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, w którym Sąd stwierdził: (...) chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oszacowano w oparciu o ustalenia Studium z 2000 r., zamiast oprzeć na faktycznych możliwościach realizacji nowej zabudowy w ramach wykryształizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej. Nadto gmina dokonała sztucznego zaniżenia chłonności, co przełożyło się na zapotrzebowanie na nową zabudowę. Odnosząc się do pierwszej z tych kwestii należy zauważyć, że w punkcie 7.4. Uwarunkowań Rozwoju, pod nazwą "Chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej" na stronie 58 – 60 nie znajduje się zapis, który wprost świadczyłby, że gmina oparła się o ustalenia Studium z 2000r. Wynika to jednak z porównania zapisów obecnego Studium oraz poprzedniego Studium objętego zarządzeniem nadzorczym (czemu Gmina nie zaprzeczyła) oraz pozostałych zapisów



*Uwarunkowań Rozwoju Wskazuje na to zestawienie tabelaryczne zamieszczone na str. 59, przedstawiające dane dotyczące wielkości powierzchni obszarów istniejącego zagospodarowania w ramach układów osadniczych, zawierające te same dane liczbowe, z wyłączeniem danych dotyczących powierzchni użytkowych zabudowy oraz danych dotyczących terenów opisanych, jako: "2. Budownictwo mieszkaniowe z dopuszczeniem budownictwa zagrodowego i usług ([...],[...],[...])", które w poprzedniej wersji uchwały (objętej rozstrzygnięciem nadzorczym), przedstawione zostały w tabeli na str. 56 i 57, określającej wielkości obszarów w ramach układów osadniczych o w pełni wykształconej zwartej strukturze jednostki osadniczej (tereny zainwestowane wg obowiązującego Studium gminy). Dalej trafnie Wojewoda wskazał, że świadczy o tym zamieszczona na str. 61, tabela pn. Wielkości obszarów w strefie kształtowania układów osadniczych w projekcie Studium, zawierające te same dane liczbowe, z wyłączeniem danych dotyczących powierzchni użytkowych zabudowy oraz danych dotyczących terenów opisanych, jako: "Tereny wielofunkcyjne związane z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem", które w poprzedniej wersji uchwały (objętej rozstrzygnięciem nadzorczym), przedstawione zostały na str. 57, w tabeli pn. Wielkości obszarów w strefie kształtowania układów osadniczych w projekcie Studium (zawierają też powierzchnie/postulowane tereny zabudowy wsi/ objęte obowiązującym Studium). Nadto sporządzenie bilansu terenów w oparciu o Studium z 2000 r. i projekt niniejszego Studium wynika również z tabeli na str. 62 pn. Bilans terenów (ha) przeznaczonych pod zabudowę w Studium z 2000 r. i w projekcie Studium oraz z podsumowania tej tabeli, w którym stwierdzono, że: "Z porównania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową (85ha) wynika, że przekracza ono chłonność obszarów istniejącego zagospodarowania w granicach jednostek osadniczych (12,1ha) oraz obszarów przeznaczonych w obowiązującym Studium i projekcie Studium (ok. 33ha zabudowa mieszkaniowa, 12,8ha mieszkaniowo-usługowa) do rozwoju zabudowy mieszkaniowej." W tym miejscu zgodzić się należy z zarzutami skargi, iż brak jest podstaw do zmniejszania faktycznie wyliczonej chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę. Przy sporządzaniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę ustawa u.p.z.p. w art. 10 ust. 7 pkt 2 dopuszcza zwiększenie o nie więcej niż 30% zapotrzebowania na nową zabudowę w związku z niepewnością procesów rozwojowych gminy. Gmina skorzystała z ww. przepisu ustawy przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę, zwiększając zapotrzebowanie powierzchni użytkowej na nową zabudowę o 30%, jak wynika z ustaleń zawartych na str. 56 tekstu studium (Uwarunkowań Rozwoju). Natomiast w podsumowaniu tabeli zamieszczonej na str. 59, zawierającej wyliczenia chłonności obszarów w ramach istniejących układów osadniczych "Przyjęto, że tereny te są w znaczącej większości*

zainwestowane (ok. 80%), w związku z tym możliwość lokalizowania na tych obszarach (pkt 2) nowej zabudowy mieszkaniowej dotyczy obszarów o powierzchni ok. 12,1 ha (24 200 m<sup>2</sup> p.u.), a nowej zabudowy usługowo - produkcyjnej (pkt 4) na powierzchni 1,2 ha (4 800 m<sup>2</sup> p.u.)". Należy podkreślić, że nie ma podstaw prawnych do obniżania wyliczeń chłonności, skoro ustawodawca przewidział z uwagi na niepewność procesów inwestycyjnych, możliwość zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę o 30%. które może nastąpić na podstawie art. 10 ust. 7 pkt 2 u.p.z.p. (por. wyrok WSA w Warszawie z 11.04.2019 r., IV SA/Wa 314/19, LEX nr 3074089). Nadto Gmina nie wyjaśnia, na jakiej podstawie przyjęto 80% wskaźnik zagospodarowania obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej. Odnosząc się do kwestii bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę należy zauważyć, że przede wszystkim zasadny okazał się najdalej idący zarzut dotyczący tego, że Uwarunkowania rozwoju nie zawierają bilansu terenów, który spełniałby kryteria wskazane w art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p.. Rolę tę spełniać miałby bilans terenów przedstawiony w tabeli na str. 61 tekstu studium, jednak przedstawia wyłącznie chłonność obszarów w projekcie niniejszego Studium, natomiast bilans terenów przedstawiony w tabeli na str. 62, odnosi się jedynie do ustaleń studium, poprzez porównanie powierzchni niektórych terenów obecnego dokumentu z tym z roku 2000, zamiast przedstawienia bilansu odnoszącego się do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej.”.

Z ustaleń zmiany studium wynika, że w **granicach obszarów nr: 4, 5, 6, 7 i 8 zmieniono funkcję obszarów funkcjonalnych wyznaczonych w obowiązującym studium, jak też przeznaczenie terenów ustalone w obowiązujących planach miejscowych.**

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 1 ust. 7 pkt 4 załącznika nr 1 do uchwały:

„4.4) dla obszaru nr 4 – MN<sub>4</sub>

*Teren objęty przedmiotową zmianą studium o powierzchni ca 1,13 ha obecnie w studium przeznaczony jest pod funkcje rolnicze. Z uwagi na lokalny obszar zmiana nie będzie miała wpływu na bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.*

4.5) dla obszaru nr 5 – MN<sub>5</sub>

*Teren objęty przedmiotową zmianą studium o powierzchni ca 0,17 ha obecnie w studium przeznaczony jest pod funkcje rolnicze. Z uwagi na lokalny obszar zmiana nie będzie miała wpływu na bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.*

4.6) dla obszaru nr 6 – MN<sub>6</sub>

*Teren objęty przedmiotową zmianą studium o powierzchni ca 3,77 ha obecnie w studium przeznaczony jest pod funkcje rolnicze. Zmiana będzie miała wpływ dodatni na bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.*

4.7) dla obszaru nr 7 – UE<sub>7</sub>

Teren objęty przedmiotową zmianą studium o powierzchni ca **0,58 ha** obecnie w studium przeznaczony jest pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Z uwagi na lokalny obszar zmiana nie będzie miała wpływu na bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.

4.8) dla obszaru nr 8 – MW<sub>8</sub>

Teren objęty przedmiotową zmianą studium o powierzchni ca **3,00 ha** obecnie w studium przeznaczony jest pod zabudowę przemysłową i usługi. Zmiana będzie miała wpływ dodatni na bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę na terenie zainwestowanym.”.

Niniejsza zmiana studium dotyczy m.in. obszarów przeznaczonych pod funkcje:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – lokalizowanej na obszarach nr: 4, 5 i 6, **o łącznej powierzchni 5,07 ha;**
- zabudowy usługowej – lokalizowanej na obszarze nr 7, **o powierzchni 0,58 ha;**
- zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – lokalizowanej na obszarze nr 8, **o powierzchni 3,00 ha.**

Wyniki bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę opartego na danych liczbowych dotyczących wyliczeń zapotrzebowania oraz szacowanej chłonności dokonanych przez Radę Gminy Strzegowo, przedstawia poniższe zestawienie tabelaryczne:

<b>Funkcja</b>	<b>Zapotrzebowanie m<sup>2</sup>pu</b>	<b>Chłonność m<sup>2</sup>pu</b>	<b>Możliwość lokalizowania nowej zabudowy m<sup>2</sup>pu</b>
zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, <b>obszary nr: 4, 5 i 6</b>	412 025	400 064	11 961
zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, <b>obszar nr 8</b>	66 600	59 384	7 216
zabudowa usługowa, <b>obszar 7</b>	140 000	70 179	69 821

Organ nadzoru wskazuje, że **błędny sposób wyliczenia chłonności, w związku z zastosowaniem w sposób nieuprawniony dodatkowych kryteriów pomniejszających jej faktyczną chłonność, jak też jej wyliczeniem w oparciu o obowiązujące studium, wpłynął na ostateczny wynik bilansu, który byłby inny, gdyby nie dokonano powyższych, nieuprawnionych czynności.**

Należy zauważyć, iż organ nadzoru nie kwestionuje możliwości wprowadzania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Strzegowo jest jednoznaczne wykazanie realnej potrzeby wprowadzenia nowych obszarów funkcjonalnych w studium, bowiem taką zasadę ustanowił ustawodawca w przepisie art. 1 ust. 4 pkt 4 i art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p.

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 spełniające wymogi ustawowe oraz oszacowanie chłonności obszarów przeznaczonych pod zabudowę, czego gmina nie dokonała w sposób wynikający z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p.**

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż przede wszystkim **wskazanie nowych terenów pod zabudowę wynikać powinno z porównania maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę z chłonnością obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, na których istnieje możliwość lokalizowania nowej zabudowy. Jednakże w tym przypadku, zarówno brak uwzględnienia prognoz demograficznych (brak sporządzenia), już na etapie obliczenia zapotrzebowania na nową zabudowę, jak również zastosowanie nieuprawnionych pomniejszeń faktycznej chłonności, w sposób zasadniczy wpływa na ostateczny wynik bilansu, co skutkowało błędnym wyliczeniem wartości wskazujących na możliwość wyznaczenia nowych obszarów pod zabudowę dla wszystkich obszarów funkcjonalnych, oraz miało bezpośredni wpływ na wyznaczenie nowych kierunków zagospodarowania przestrzennego.**

Powyższe oznacza, iż bilans terenów został wykonany w sposób nieprawidłowy, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany studium, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. oraz na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

**Niewłaściwe sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę stanowi niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania studium.**

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

- Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, z którego wynika, iż: „(...) Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, w tym

na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1608/17). W konsekwencji wskazuje się, że brak oparcia treści studium w prawidłowo sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznany za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (zob. wyrok NSA z 27 listopada 2018 r., II OSK 2916/16).”;

- Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W części regulującej studium, o której mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. określanie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów oraz określenie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych z zabudowy musi uwzględniać bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.”;
- Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że „Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: „formuluje 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.”;
- Warszawie z 16 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2418/19, w którym Sąd stwierdził, że: „Oznacza to, że na organie gminy sporządzającym studium (zmianę studium) ciąży bezwzględny obowiązek, by wszelkie dane związane z poszczególnymi składnikami wyliczeń służącymi ustaleniu takich wartości jak m.in.: chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej

strukturze funkcjonalno-przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, czy zapotrzebowanie gminy na nową zabudowę były w pełni prawidłowe i odzwierciedlały stan faktyczny, a także by wyliczenia z ich uwzględnieniem zostały przeprowadzone poprawnie, tj. zgodnie z wszelkimi regułami matematycznymi. Tylko bowiem w takiej sytuacji możliwe jest ustalenie w zgodzie ze stanem rzeczywistym niezbędnych wartości pozwalających na udzielenie odpowiedzi, czy z perspektywy art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p. możliwe jest przeznaczenie w studium (zmianie studium) kolejnych terenów pod zabudowę. Każde zatem naruszenie w powyższym zakresie, które prowadzi do uzyskania wyników nieodzwierciedlających rzeczywistego stanu, a w konsekwencji skutkuje zastosowaniem nieadekwatnej normy prawnej, musi być traktowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, iż skoro ustawodawca nałożył na organy 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.”;

- Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Ol 958/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „*W tej dacie obowiązywały już znowelizowane przepisy u.p.z.p. w brzmieniu opisanym ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Ustawa ta nie zawiera uregulowań przejściowych co do zastosowania zmienionych, czy dodanych przepisów u.p.z.p. odnośnie do procedur uchwalania studium, czy planu miejscowego, będących już w toku, co oznacza zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016r. sygn. akt IV SA/Po 180/16 oraz WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Łd 185/16, dostępne CBOSA). Ustawa o rewitalizacji reguluje przede wszystkim kwestię stworzenia gminnych programów rewitalizacji sporządzanych dla wyznaczonych uprzednio w drodze uchwały obszaru rewitalizacji. Odrębnie, dodatkowo ustawa o rewitalizacji wprowadziła zmiany do u.p.z.p. w art. 10 ust. 1 pkt 7, ust. 2, ust. 5-7. Mianowicie na gminy nałożony został obowiązek sporządzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, w celu wyważenia interesu społecznego i publicznego, w tym realizacji wprowadzonej zasady koncentracji zabudowy w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i wykazania zapotrzebowania na nową zabudowę poza takimi jednostkami osadniczymi, a także zweryfikowania możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej. Stosownie do art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne gminy we wskazanym zakresie przekraczają możliwości finansowania, to wówczas organ wykonawczy gminy musi dokonać zmian w opracowywanym akcie w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do swoich możliwości finansowych. Podobnie jest przy ocenie zapotrzebowania na nową zabudowę ze względów demograficznych, która dokonywana jest według oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.*”;
- Poznaniu z 23 lutego 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 1051/16, w którym z kolei Sąd stwierdził, że: „*Z zestawienia cytowanych przepisów dostatecznie jasno wynika, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium (odpowiednio: zmiany studium) na wadliwie sporządzonym bilansie terenów*

*przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU.”;*

- *Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 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 (Rl, MN, MU, U) wynosi 2 934 130 m<sup>2</sup> pow. użytkowej zabudowy, a dla terenów (P/U, U, RU) wynosi 1 375 439 m<sup>2</sup> pow. użytkowej zabudowy. Wobec powyższego Sąd uznał, iż zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., nowa zabudowa nie powinna być lokalizowana poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Organ gminy w piśmie z dnia 22 czerwca 2018 r. wskazał, iż w studium poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę przeznaczono tereny aktywizacji gospodarczej P/U w potencjalnej ilości : P - 4 445 460 m<sup>2</sup>, U - 2 963 640 m<sup>2</sup>. Burmistrz Czempinia poinformował także w piśmie z dnia 21 sierpnia 2018 r., iż w studium nie zostały wyznaczone tereny mieszkaniowo - usługowe poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze*



*funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Tym samym organ potwierdził, że zapisy studium są niezgodne ze sporządzonym bilansem w zw. z treścią art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. Organ gminy w piśmie z dnia 14 grudnia 2018 r. cofnął stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, jednak Sąd postanowił odnieść się do jej treści. Mianowicie w odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wskazał, że zarzucone naruszenie nie ma istotnego charakteru, a lokalizacja terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych, jest uzasadnione m.in. specyfiką przestrzenną terenu oraz możliwościami rozwoju gminy. Organ szczegółowo opisał argumenty przemawiające za każdym z wymienionych terenów. Wskazał również, że cel nadrzędny (ład przestrzenny) został zachowany. W ocenie Sądu stanowisko organu jest błędne. Uzasadnienie co do poprawności lokalizacji terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych ma swój logiczny sens, jednak jest sprzeczne z wyraźnie sformułowanym przepisem art. 10 ust. 5 pkt 4 lit a) u.p.z.p., zgodnie z którym: "gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy (w niniejszej sprawie zapotrzebowanie nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy), w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, Opracowanie studium w sposób niezgodny ze sporządzonym bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę jest istotnym naruszeniem i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. W niniejszej sprawie z zebranych dokumentów wprost wynika, że gdyby organ zastosował się do sporządzonego bilansu i treści art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., to ustalenia planistyczne w studium byłyby odmienne. Wskazanie na str. 82 (część II studium, rozdział 7) studium, iż "W tym miejscu należy zaznaczyć jednak, że w przypadku terenów przeznaczonych pod aktywizację gospodarczą nie lokalizuje się ich zawsze w ramach obszarów o w pełni wykształconej strukturze przestrzennej w granicach jednostki osadniczej. Strefy takie mogą być bowiem tworzone poza obszarami osadniczymi, tam gdzie jest zapewniona dobra dostępność komunikacyjna, a prowadzona działalność nie będzie oddziaływała niekorzystnie na sąsiadujące tereny mieszkaniowe.", jest nieprawidłowe i niezgodne z art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Sąd podkreśla, że zapisy studium nie stanowią podstaw, aby uznać, że w studium można było wyznaczyć tereny aktywizacji gospodarczej poza obszarami zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę.";*

- Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził:  
*„Wojewoda zasadnie wskazał, że podejmując uchwałę w sprawie Zmiany Studium należało uwzględnić uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju Gminy, uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. W studium – w myśl art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p. – uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Z kolei z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. wynika, że dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w określonej kolejności porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 tej normy, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3 tej normy, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1: nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3. W celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności: - obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; - obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Zgodnie ze wskazaniem organu nadzoru, z zamieszczonego w części tekstowej bilansu wynika, że brak jest możliwości lokalizacji nowej zabudowy: mieszkaniowej, usługowej w zakresie usług podstawowych realizowanych na terenach zabudowy mieszkaniowo - usługowej, a także wyznaczania nowych terenów produkcyjno - usługowych. Tymczasem wbrew bilansowi faktycznie dokonano delimitacji nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową i zabudowę produkcyjno-usługową. Świadczy to o słuszności naruszenia ustaleniami Zmiany Studium art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. szczegółowo wykazanego przez Wojewodę na str. 15-19 rozstrzygnięcia nadzorczego. W tej materii też organ nadzoru podkreślił, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i 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.”;*
- Poznaniu z 15 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 420/16.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z uwagi na naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 pkt 1

lit. a, art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 1, 2 i 3 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że istnieją **rozbieżności pomiędzy częścią tekstową i graficzną** zmiany studium, dotyczące:

- określenia za pomocą numerów ewidencyjnych działek ewidencyjnych granic obszaru nr 1 pod lokalizację funkcji elektrowni fotowoltaicznej. W pkt 1 *Zakresu zmiany studium*, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały ustalono, że w skład **obszaru 1** objętego zmianą studium, wchodzi działki nr ew. 222/2 i **222/3** z obrębu Dąbrowa. Tymczasem z załącznika nr 2 do uchwały, jak też z załącznika graficznego nr 1 do uchwały intencyjnej Nr XLVIII/285/2023 oraz z danych z ewidencji gruntów (Geoportal otwartych danych przestrzennych) wynika, że obszar nr 1 obejmuje działki nr ew. 222/2 i **223/2** z obrębu Dąbrowa, a tym samym obszar ten **nie obejmuje działki nr ew. 222/3** z obrębu Dąbrowa. Powyższe oznacza, że granice **obszaru nr 1** nie zostały określone w uchwale w jednoznaczny sposób, co narusza § 6 ust. 2 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia zmiany studium, z tym samym, na podstawie art. 28 ust. 1 stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany studium oraz przesłankę do stwierdzenia nieważności załącznika nr 2 do uchwały;
- skali, w jakiej został sporządzony załącznik nr 2 do uchwały, stanowiący część graficzną zmiany studium pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*. Zgodnie z ustaleniami § 3 pkt 2 uchwały, rysunek zmiany studium winien być wykonany w skali **1: 20 000**. Natomiast z części graficznej ze skali liczbowej i liniowej zamieszczonej na tym załączniku do uchwały, przekazanego organowi nadzoru w formie papierowej oraz elektronicznej (płyta CD) wynika, że został on sporządzony w skali **1:25 000**, a więc **niezgodnie z ustaleniami uchwały**. Powyższe doprowadziło do braku spójności pomiędzy częścią tekstową i rysunkową uchwały, co należało zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, stanowiące przesłankę do stwierdzenia nieważności załącznika nr 2 do uchwały.

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. Kmieciak: 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 stwierdzania 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, nie dotyczące 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 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 II/14/2024 Rady Gminy Strzegowo z 24 maja 2024 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzegowo zatwierdzonego Uchwałą Nr XXIV/139/2012 Rady Gminy Strzegowo z dnia 28 listopada 2012 r. z późniejszymi zmianami, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/