



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.48.2021.MW1

Warszawa, 30 marca 2021 r.

Rada Gminy Łąck
ul. Gostynińska 2
09 – 520 Łąck

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/178/2021 Rady Gminy Łąck z 19 lutego 2021 r. „w sprawie: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck.”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Łąck na sesji w dniu 19 lutego 2021 r., podjęła uchwałę Nr XIX/178/2021 „w sprawie: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 i art. 28 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.).

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

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

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

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

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

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

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

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

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się do weryfikacji zamieszczenia **wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego.** Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

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

poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”.

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

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

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

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 12, 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 w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. **W § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 118, poz. 1233) określono, że projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy,**

a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium. **Ponadto zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia w studium należy określić wpływ uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 tejże ustawy.**

W tym miejscu uzasadnienia należy zwrócić uwagę na fakt, iż **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 30 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XII/108/2016 Rady Gminy Łąck z 10 czerwca 2016 r. w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały. Po tym fakcie Rada Gminy Łąck podjęła m.in. na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., uchwałę Nr VII/67/2019 z 8 października 2019 r. Organ nadzoru, również i w tym przypadku stwierdził nieważność uchwały w całości, w sposób jasny i precyzyjny, wskazując i wyjaśniając naruszenia prawa.**

Tymczasem, dokonując analizy uchwały Nr XIX/178/2021 Rady Gminy Łąck z 19 lutego 2021 r., podjętej m.in. na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., w ramach kontynuowania procedury planistycznej w wykonaniu uchwały intencyjnej Nr XVIII/182/2013 Rady Gminy Łąck z 26 czerwca 2013 r., organ nadzoru **ponownie** stwierdził wewnętrzne sprzeczności i sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę niezgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p.

Rada Gminy Łąck podejmując w dniu 26 czerwca 2013 r. uchwałę Nr XVIII/182/2013 zainicjowała proces sporządzania nowego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck, w jej granicach administracyjnych, co wynika wprost z § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższą uchwałę inicjującą proces sporządzania nowego studium, organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. w planowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in.: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; walory ekonomiczne przestrzeni; prawo własności, a także potrzeby interesu publicznego.

W art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p. ustawodawca wskazuje na możliwość dokonywania zmian w zagospodarowaniu terenów z uwzględnieniem analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, przy czym to w ust. 4 art. 1 **określono katalog przesłanek, którymi mają się kierować organy publiczne przy określaniu przeznaczenia terenu, sposobów zagospodarowania i korzystania z terenu**, w tym sytuowania nowej zabudowy przy jednoczesnym zrealizowaniu wymagań wynikających z zasad: ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią i walorów ekonomicznych przestrzeni. Organy gminy mają bowiem dążyć do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego, zapewnienia rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, a także planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, bądź przeznaczonych w planach miejscowych na takie cele. Powyższe oznacza, iż nowe przesądzenia planistyczne mogą nastąpić tylko i wyłącznie w drodze wyjątku w odniesieniu do innych obszarów, co wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: (...) 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-

przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. poz. 1612 oraz z 2005 r. poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.”.

Konkretyzację ww. wartości planowania przestrzennego odnaleźć możemy w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., zmienionych przez art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777, z późn. zm.), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż podejmując uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, **uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.**

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

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

- b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;
- 6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.”.

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

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

Dopiero zestawienie otrzymanych wartości chłonności i zapotrzebowania, pozwala na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami 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 zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.**

Z analizy załącznika Nr 1 do uchwały – tekstu Studium, Rozdział 7. pn. „Potrzeby i możliwości rozwoju gminy”, Podrozdział 7.4. pn. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę (str. 61 – 68) wynika, że w roku 2047:

- **maksymalne zapotrzebowanie powierzchni na nową zabudowę (str. 63):**
 - **mieszkalniową w gminie Łąck oszacowano** na poziomie:
 - 144 000 m² powierzchni użytkowej zabudowy, gdzie zostało uwzględnione już zwiększenie o 30% ze względu na niepewność procesów rozwojowych, zajmującej łącznie powierzchnię 72 ha, **w wariantcie demograficznym;**
 - 580 000 m² powierzchni użytkowej zabudowy gdzie zostało uwzględnione już zwiększenie o 30% ze względu na niepewność procesów rozwojowych, zajmującej łącznie powierzchnię 290 ha, **w wariantcie ekonomicznym (uwzględniającym decyzje o warunkach zabudowy);**
 - 202 000 m² powierzchni użytkowej zabudowy gdzie zostało uwzględnione już zwiększenie o 30% ze względu na niepewność procesów rozwojowych, zajmującej łącznie powierzchnię 101 ha, **w wariantcie ekonomicznym (uwzględniającym pozwolenia na budowę);**
 - 520 800 m² powierzchni użytkowej zabudowy gdzie zostało uwzględnione już zwiększenie o 30% ze względu na niepewność procesów rozwojowych, zajmującej łącznie powierzchnię 260,4 ha, **w wariantcie społecznym;**
 - **produkcyjno-usługową w gminie Łąck oszacowano** na poziomie:
 - 12 400 m² powierzchni użytkowej zabudowy w wariantcie ekonomicznym (uwzględniającym decyzje o warunkach zabudowy);
 - 31 200 m² powierzchni użytkowej zabudowy w wariantcie ekonomicznym (uwzględniającym pozwolenia na budowę).
- **chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, pod funkcję zabudowy:**

- **mieszaniowej** oszacowano na poziomie **234 000 m²** powierzchni użytkowej zabudowy, zajmującej łącznie powierzchnię 117 ha (str. 65);
- **usługowej i przemysłowej** oszacowano na poziomie **75 040 m²** powierzchni użytkowej zabudowy, zajmującej łącznie powierzchnię 18,76 ha (str. 66);
- **letniskowej** oszacowano na poziomie **173 600 m²** powierzchni użytkowej zabudowy, zajmującej łącznie powierzchnię 86,8 ha (str. 66);
- **chłonność obszarów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczonych pod funkcję zabudowy:**
 - **mieszaniowej** oszacowano na poziomie **314 400m²** powierzchni użytkowej zabudowy, zajmującej łącznie powierzchnię 157,2 ha (str. 68);
 - **usługowej** oszacowano na poziomie **75 200 m²** powierzchni użytkowej zabudowy, zajmującej łącznie powierzchnię 18,8 ha (str. 68);
 - **produkcyjnej, przemysłowej, składów i magazynów** oszacowano na poziomie **58 000 m²** powierzchni użytkowej zabudowy, zajmującej łącznie powierzchnię 29 ha (str. 68).

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż tak określone zapotrzebowanie nie spełnia żadnych wymogów określonych w przepisie art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p, które nakazuje, by maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone było w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, albowiem w przedmiotowym przypadku maksymalne zapotrzebowanie określone zostało w sposób łączny dla różnych – niezależnych - funkcji i to w czterech wariantach.

Jeżeli zatem stosowanie do wymogów art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, to należy zauważyć, iż w studium, na planszy uwarunkowań, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały, wyodrębnione zostały m.in. tereny istniejących układów osadniczych wg dominującej funkcji:

- mieszkaniowej;
- zagrodowej;
- usługowej;
- letniskowej;
- produkcyjnej;
- usług publicznych,

to dla tak wyodrębnionych obszarów funkcjonalnych, zgodnie z wymogami art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p. należało określić **osobno zapotrzebowanie na daną funkcję** (ewentualnie grupę pokrewnych funkcji) i odnieść ją do powierzchni użytkowej zabudowy.

Z kolei na załączniku nr 4 do uchwały, przedstawiającym kierunki zagospodarowania przestrzennego, wyodrębnione zostały m.in. obszary:

- terenów adaptacji, przekształceń, porządkowania i intensyfikacji istniejącego układu osadniczego **o dominującej funkcji mieszkaniowej**;
- terenów adaptacji, przekształceń, porządkowania i intensyfikacji istniejącego układu osadniczego **o dominującej funkcji mieszkaniowo-usługowej**;
- tereny **o dominującej funkcji zabudowy zagrodowej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej i usługowej**;
- tereny **o dominującej funkcji zabudowy zagrodowej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej i letniskowej**;

- terenów adaptacji, przekształceń, porządkowania i intensyfikacji istniejącego układu osadniczego **o dominującej funkcji usługowej**;
- terenów adaptacji, przekształceń, porządkowania i intensyfikacji istniejącego układu osadniczego **o dominującej funkcji usługowej związanej z wypoczynkiem i rekreacją**;
- terenów adaptacji, przekształceń, porządkowania i intensyfikacji istniejącego układu osadniczego **o dominującej funkcji rekreacyjnej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej**;
- terenów adaptacji, przekształceń, porządkowania i intensyfikacji istniejącego układu osadniczego **o dominującej funkcji produkcyjno-usługowej**;
- terenów potencjalnego rozwoju **o dominującej funkcji mieszkaniowej**;
- terenów potencjalnego rozwoju **o dominującej funkcji mieszkaniowo-usługowej**;
- terenów potencjalnego rozwoju **o dominującej funkcji usługowo-produkcyjno-składowej**;
- terenów rozwoju **funkcji usługowej w zakresie sportu, rekreacji i turystyki**;
- terenów rozwoju funkcji usługowej w zakresie sportu, rekreacji i turystyki bez prawa zabudowy kubaturowej;
- terenów wielofunkcyjnych związanych z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem;
- terenów wielofunkcyjnych związanych z usługami, rekreacją i sportem.

Powyższe oznacza, iż maksymalne zapotrzebowanie, a w jego następstwie także chłonność, winna być określona odrębnie przynajmniej dla podstawowych obszarów funkcjonalnych wyróżnionych na terenie danej gminy. Tymczasem w uchwale zapotrzebowanie nie zostało określone m.in. w odniesieniu do funkcji **zabudowy zagrodowej, lecz dotyczy jedynie zabudowy mieszkaniowej oraz zabudowy produkcyjno – usługowej.** **Powyższe należy również rozpatrywać w kontekście szacowania chłonności obszarów w ramach zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej, które dokonano odrębnie dla funkcji: mieszkaniowej, zagrodowej, letniskowej, usługowej oraz przemysłowej (vide str. 64 tekstu uwarunkowań), jak również chłonności wynikających z obowiązujących planów miejscowych (poza zwartą strukturą), które dokonano odrębnie dla funkcji: mieszkaniowej jednorodzinnej, letniskowej, usługowej oraz produkcyjnej (vide str. 68 tekstu uwarunkowań).**

Organ nadzoru wskazuje, że już samo określenie maksymalnego zapotrzebowania, w czterech wariantach, tj. demograficznym, ekonomicznym uwzględniającym decyzje o warunkach zabudowy, ekonomicznym uwzględniającym pozwolenia na budowę oraz społecznym, uniemożliwia prawidłowe wykonanie bilansów oraz oszacowanie faktycznej możliwości predysponowania nowych terenów z przeznaczeniem pod daną funkcję zabudowy. Kluczowym w sprawie jest zatem możliwość jednoznacznego wykazania, w ramach sporządzanego bilansu, możliwości wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną oraz poza planami miejscowymi. Jeżeli zatem jest taka możliwość to w związku z przepisem art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. b ustawy o p.z.p. niezbędne jest stwierdzenie o ile powierzchni użytkowej danej funkcji można to uczynić, czy też alternatywnie wskazanie, że nie jest możliwe predysponowanie nowych terenów gminy pod daną funkcję zabudowy, w związku z dyspozycją art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p.

Ustawodawca w przepisie art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p. wprost nakazał sformułowanie „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**”. **Powyższe oznacza, iż określa się jedno maksymalne zapotrzebowanie dla każdej odrębnej funkcji zabudowy, którą przewiduje się w ramach danego studium.**

Tymczasem określenie zapotrzebowania w różnych wariantach, wiąże się z faktycznym brakiem możliwości kreowania kierunków zagospodarowania przestrzennego. Brak takiej kreacji wynika z faktu, iż nie jest wiadomym jakie jest faktyczne maksymalne zapotrzebowanie na daną funkcję zabudowy. Przyjmując zatem, za gminą, założenie możliwości alternatywnego określania maksymalnego zapotrzebowania otrzymamy różne wyniki bilansu, który to bilans obligatoryjnie należy uwzględnić zarówno przy określaniu kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy i w przeznaczeniu terenów, jak też przy formułowaniu ustaleń w zakresie określenia kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów z niej wyłączonych, co wynika z dyspozycji art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. Z ustaleń studium jasno ma zatem wynikać jakie jest maksymalne zapotrzebowanie na daną funkcję zabudowy (wymóg wynikający z dyspozycji art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.) nie zaś jakie jest maksymalne zapotrzebowanie w wariantcie demograficznym, ekonomicznym uwzględniającym decyzje o warunkach zabudowy, ekonomicznym uwzględniającym pozwolenia na budowę czy też społecznym i to w dodatku w rozbiu na łączone funkcje, co uniemożliwia prawidłowe ich zestawienie z odmiennymi funkcjami zabudowy w ramach szacowanej chłonności.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy zauważyć, iż jeżeli maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową np. w wariantcie demograficznym oszacowano na poziomie: 144 000 m² powierzchni użytkowej, zaś suma chłonności, na którą składa się chłonność zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej oraz chłonność wynikająca z planu miejscowego z wyłączeniem tej struktury, wynosi 548 400 m² powierzchni użytkowej o funkcji mieszkaniowej, to powyższe oznacza, iż chłonność o 404 400 m² powierzchni użytkowej przewyższa owo zapotrzebowanie w tym wariantcie, a tym samym na podstawie art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p., brak jest możliwości nowych obszarów pod zabudowę poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną oraz poza planami miejscowymi.

Następnie przyjmując dane dotyczące maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w wariantcie ekonomicznym, uwzględniającym pozwolenia na budowę oszacowanym na poziomie: 202 000 m² powierzchni użytkowej, przy sumie chłonności, na którą składa się chłonność zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej oraz chłonność wynikająca z planu miejscowego z wyłączeniem tej struktury, wynoszącej 548 400 m² to przy takich wyliczeniach chłonność przewyższa zapotrzebowanie o 346 400 m², a tym samym na podstawie art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p., brak jest możliwości nowych obszarów pod zabudowę poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną oraz poza planami miejscowymi.

Przyjmując dane dotyczące maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w wariantcie społecznym, oszacowanym na poziomie: 520 800 m² powierzchni użytkowej, przy sumie chłonności, na którą składa się chłonność zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej oraz chłonność wynikająca z planu miejscowego z wyłączeniem tej struktury, wynoszącej 548 400 m² to przy takich wyliczeniach chłonność przewyższa zapotrzebowanie o 27 600 m², a tym samym na podstawie art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p., brak jest możliwości nowych obszarów pod zabudowę poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną oraz poza planami miejscowymi.

Przyjmując z kolei dane dotyczące maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w wariantcie ekonomicznym, uwzględniającym decyzje o warunkach zabudowy oszacowanym na poziomie: 580 000 m² powierzchni użytkowej, przy sumie chłonności, na którą składa się chłonność zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej oraz chłonność wynikająca z planu miejscowego z wyłączeniem tej struktury, wynoszącej 548 400 m² to przy takich

wyliczeniach zapotrzebowanie przewyższa chłonność o 31 600 m², co na podstawie art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. b ustawy o p.z.p. umożliwia, w takim wymiarze wyznaczenie nowych terenów pod funkcję mieszkaniową.

Podsumowując, zapotrzebowanie oraz suma chłonności w przypadku ww. trzech wariantów przekracza możliwości inwestycyjne, tym samym nie ma możliwości wyznaczenia nowych obszarów pod zabudowę poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną oraz poza planami miejscowymi. W przypadku czwartego wariantu opartego na decyzjach o warunkach zabudowy i wypisach z planów miejscowych, które nie mogą stanowić podstawy do wyliczania zapotrzebowania na nową zabudowę, istnieje możliwość wyznaczenia nowych terenów pod funkcję mieszkaniową.

Powyższe wynika z zapisów zawartych w części tekstowej uwarunkowań, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, w brzmieniu:

- „Analiza ruchu budowlanego na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i wypisów z planów miejscowych wykazuje, że rocznie powstaje średnio ok. 70 zamierzeń dotyczących budowy nowych obiektów, z czego ok. 50 dotyczy budynków mieszkalnych, a 4 budynków usługowych.” (str. 62);
- „Możliwość lokalizowania nowej zabudowy na w/w terenach określono na podstawie stosunku ilości zamierzeń (decyzje o w.z. i wypisy z planów) do ilości pozwoleń na budowę (ok. 50%), który to wskaźnik dostosowano na poszczególnych terenach posiłkując się widocznym zainwestowaniem na ortofotomapach.” (str. 65).

Tym samym, oceniając wielkość obszarów istniejącej zabudowy w ramach układów osadniczych o w pełni wykształconej zwartej strukturze jednostki osadniczej (w granicach obszarów funkcjonalno-przestrzennych), Rada Gminy Łąck dokonała oceny obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, m.in. w oparciu o wypisy z planów miejscowych, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej.

Niejako na marginesie, organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o p.z.p. „Każdy ma prawo wglądu do studium lub planu miejscowego oraz otrzymania z nich wypisów i wyrysów.”. W związku z tym o wypis z planu dla konkretnej działki może wystąpić nieokreślona liczba osób oraz w nieokreślonej liczbie, bowiem dokument jakim jest wypis z planu jest niezbędny nie tylko do celów projektowych zmierzających do uzyskania pozwolenia na budowę oraz w kolejnym etapie do uzyskania pozwolenia na użytkowanie, ale również do innych celów m.in. notarialnych, postępowań sądowych, czy też podziału działki, a nawet w celach zupełnie informacyjnych. Analogiczna sytuacja dotyczy wydawania decyzji o warunkach zabudowy, które również wydawane są w różnych celach, nie tylko zmierzających do wybudowania budynku. Co więcej, zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy o p.z.p. „w odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy”.

Ponadto, nie można nazwać wariantu określonego jako analiza ekonomiczna uwzględniająca decyzje o warunkach zabudowy, bowiem jak wynika z treści Studium, stanowiącej uwarunkowania rozwoju (str. 62) wynika, iż „Analiza ruchu budowlanego na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i wypisów z planów miejscowych wykazuje, że rocznie powstaje średnio ok. 70 zamierzeń dotyczących budowy nowych obiektów, z czego ok. 50 dotyczy budynków mieszkalnych, a 4 budynków usługowych”, podczas gdy, na str. 41 tego samego załącznika, w Tabeli 11. pn. „Zasoby mieszkaniowe w latach 1999-2014” zostały przedstawione dane, z których wynika,

iż od 1999 r. do 2014 r. faktycznie nastąpił wzrost liczby mieszkań. Na podstawie Tabeli 11. oraz dalszych danych z Głównego Urzędu Statystycznego, w latach od 1999 r. do 2019 r. przybyło łącznie 525 mieszkań, **co oznacza, iż średnio rocznie przybywa 25 mieszkań, a nie jak wskazała Gmina Łąck 50 mieszkań. W związku z tym, należy stwierdzić, iż bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został sporządzony o błędne dane.**

Analizując bilans w odniesieniu do funkcji zabudowy produkcyjno – usługowej należy uznać, że **w tym przypadku, również w sposób nieprawidłowy wyznaczono zapotrzebowanie na nową zabudowę, bowiem zostało ono wyznaczone w dwóch wariantach.**

Również analogicznie do funkcji mieszkaniowej, przedstawia się kwestia samego bilansu w odniesieniu do funkcji zabudowy produkcyjno – usługowej. Pomijając już kwestię, że w jednym miejscu Studium analiza jest tylko zabudowy usługowej, a w innym już zabudowy produkcyjno – usługowej łącznie, **należy zauważyć, iż w przypadku przyjęcia maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę dla funkcji produkcyjno – usługowej w wariantcie ekonomicznym, uwzględniającym pozwolenia na budowę, już sama chłonność obszarów usytuowanych w ramach zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej przewyższa tak określone zapotrzebowanie, albowiem chłonność (zabudowy usługowej i przemysłowej) oszacowano na poziomie 75 040 m² powierzchni użytkowej zabudowy, zaś zapotrzebowanie określono na poziomie 31 200 m².** Jeżeli zatem doliczona zostanie chłonność wynikająca z obowiązującego planu miejscowego dla samej zabudowy usługowej to chłonność ta przekracza zapotrzebowanie o 119 040 m², a tym samym brak jest możliwości wyznaczania nowych obszarów o funkcji usługowej. Doliczając do tego chłonność wynikającą z obowiązującego planu miejscowego dla zabudowy produkcyjnej, to tym bardziej zostanie przekroczone zapotrzebowanie na nową zabudowę.

Biorąc pod uwagę zapotrzebowanie na nową zabudowę produkcyjno – usługową przy założeniu wariantu ekonomicznego, uwzględniającego decyzje o warunkach zabudowy, chłonność również przewyższa tak oszacowane zapotrzebowanie, co również nie daje formalnej możliwości wyznaczenia nowych obszarów funkcjonalnych, bowiem zapotrzebowanie zostało przekroczone o 137 840 m². **Już sama chłonność obszarów usytuowanych w ramach zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej przewyższa tak określone zapotrzebowanie, albowiem chłonność (zabudowy usługowej i przemysłowej) oszacowano na poziomie 75 040 m² powierzchni użytkowej zabudowy, zaś zapotrzebowanie określono na poziomie 12 400 m².** Doliczając chłonność wynikającą z obowiązującego planu miejscowego dla samej zabudowy usługowej to chłonność ta przekracza zapotrzebowanie o 137 840 m². Dodatkowo doliczając do tego chłonność wynikającą z obowiązującego planu miejscowego dla zabudowy produkcyjnej, to tym bardziej zostanie przekroczone zapotrzebowanie na nową zabudowę.

W przedmiotowym przypadku zapotrzebowanie określono w różnych wariantach, a więc w sposób alternatywny. W efekcie również wyniki samego bilansu są wynikami wariantowymi.

Mając na uwadze fakt, iż bilans wpływa bezpośrednio na kierunki zagospodarowania przestrzennego (art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 oraz art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a i b ustawy o p.z.p.), to tym samym takie alternatywne kierunki zagospodarowania przestrzennego nie spełniają roli ustaleń wiążących przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i nie mogą stanowić podstawy do sporządzenia projektu planu miejscowego z ustaleniami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Prawidłowa wykładnia przepisu art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p., w ramach którego ustawodawca posłużył się pojęciem maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę oznacza, iż gmina zobowiązana jest do określenia jednego możliwego scenariusza zapotrzebowania, nie zaś jego wariantowości.

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

Mając to na uwadze, należy wskazać, że sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę sporządzonego niezgodnie z wymogami art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p., nie może stanowić podstawy do wyznaczania nowych terenów pod zabudowę poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, w tym pod zabudowę mieszkaniową.

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

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

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda zasadnie wskazał, że podejmując uchwałę w sprawie Zmiany Studium **należało uwzględnić uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju Gminy, uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.** W studium – w myśl art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p. – uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Z kolei z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. wynika, że dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w określonej kolejności porównuje się **maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę**, o którym mowa w pkt 1 tej normy, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3 tej normy, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1: nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3. **W celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności: - obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; - obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.** Zgodnie ze wskazaniem organu nadzoru, z zamieszczonego w części tekstowej bilansu wynika, że brak jest możliwości lokalizacji nowej zabudowy: mieszkaniowej, usługowej w zakresie usług podstawowych realizowanych na terenach zabudowy mieszkaniowo - usługowej, a także wyznaczania nowych terenów produkcyjno - usługowych. Tymczasem wbrew bilansowi faktycznie dokonano delimitacji nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową i zabudowę produkcyjno-usługową. Świadczy to o słuszności naruszenia ustaleniami Zmiany Studium art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. szczegółowo wykazanego przez Wojewodę na str. 15-19 rozstrzygnięcia nadzorczego. W tej materii też organ nadzoru podkreślił, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Słupno było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, w tym udokumentowanie faktycznych potrzeb do delimitacji nowych obszarów.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 listopada 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 1567/20, w którym Sąd stwierdził: „A zatem, opracowanie zmiany nr 2 Studium

w sposób niezgodny ze sporządzonym i znajdującym się w aktach bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę, jest istotnym naruszeniem. Istotne naruszenie trybu postępowania należy w tym wypadku rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych które byłyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego. W niniejszej sprawie z akt wynika, że gdyby organ zastosował się do sporządzonego bilansu i treści wskazanego wyżej przepisu art. 10 u.p.z.p., to ustalenia planistyczne w zmianie nr 2 Studium byłyby odmienne.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 133/19, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „Z zestawienia cytowanych przepisów wynika, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. – a zwłaszcza sformułowanie wskazanego w art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p. "maksymalnego w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę" w sposób wadliwy, bo np. bez dostatecznego oparcia w wynikach analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych lub możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c u.p.z.p., albo na skutek błędnego operowania danymi wynikającymi z tych analiz – będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie (z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością) na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził, że „Zasadnie również Wojewoda wskazał na niespójności i wewnętrzne sprzeczności w poszczególnych częściach studium, odnośnie do prognoz demograficznych. Chodzi o załącznik nr 1 do uchwały, materiały planistyczne, str. 54 wersy: 24 – 26, oraz str. 53 wersy: 12 – 15, w których mowa jest o korzystnych uwarunkowaniach demograficznych i dodatnim wskaźniku przyrostu naturalnego i salda migracji, podobnie w załączniku nr 1 do uchwały str. 33 i str. 34, mowa jest o wzroście liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym i ludności w wieku produkcyjnym, co pozytywnie może rokować na przyszłość jeśli chodzi o procesy demograficzne, natomiast na str. 35 zaskarżonej uchwały mowa jest o zmniejszeniu wieku przedprodukcyjnego, produkcyjnego i poprodukcyjnego, oraz o procesie starzenia się społeczeństwa w gminie [...]. Spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym, a także wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym wynika również zdanych zawartych w tabeli nr 9 na str. 36 - 37 załącznika nr 1 do studium. Przytoczone stwierdzenia wzajemnie się wykluczają i nie mogą tym samym zostać uznane za podstawę do dokonywania jakichkolwiek wyliczeń w tym zakresie. (...) Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., zapotrzebowanie na nową zabudowę określa się na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, wyrażając go w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. W studium nie zawarto jakichkolwiek prognoz demograficznych dotyczących gminy Łąck, co powoduje, że nie można uznać by zapotrzebowanie na nową zabudowę spełniało wymogi art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b i art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (...) Ustawodawca w art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6 u.p.z.p. nałożył obowiązek określenia potrzeb inwestycyjnych gminy, wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy, a także możliwości jej finansowania, a w art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. - obowiązek dokonania zmian projektu studium w celu

dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne przekraczają możliwości ich finansowania. Jednak w studium nie określono w sposób szczegółowy ustaleń dotyczących kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., a także w zakresie określenia obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W części regulującej studium, o której mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. określanie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów oraz określenie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych z zabudowy **musi uwzględniać bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 lutego 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 1051/16, w którym z kolei Sąd stwierdził, że „Z zestawienia cytowanych przepisów dostatecznie jasno wynika, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium (odpowiednio: zmiany studium) **na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU.**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1132/18, w którym Sąd wyraził pogląd, iż: „Należy jednak zauważyć, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwalają na uwzględnianie przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę ustaleń "starego" studium, czy wydanych już decyzji o warunkach zabudowy, aby m.in. wyeliminować ryzyko roszczeń odszkodowawczych mieszkańców i inwestorów. Prawidłowe sporządzenie i uwzględnienie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, m.in. na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Słusznie zauważył także skarżący, że w części tekstowej studium zdefiniowane zostały obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, za które zgodnie z informacją zawartą na str.129 tekstu Studium przyjęto "tereny zabudowane (mieszkaniowe, usługowe i aktywności gospodarczej) posiadające dostęp do drogi publicznej, wyposażone w infrastrukturę techniczną (wodociągi i kanalizację) wraz z towarzyszącymi im terenami zieleni rekreacyjnej. Powierzchnia obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wynosi 2355 ha, co stanowi ok.34 % powierzchni gminy. W granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze zawierają się luki budowlane (tereny niezabudowane), których powierzchnia wynosi ok. 100 ha – co stanowi chłonność terenów zainwestowanych". W Studium nie została jednoznacznie określona w wartości metrycznej powierzchnia użytkowa zabudowy mieszkaniowej jaka została wyznaczona w niniejszym Studium poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, o których mowa w art. 10

ust. 5 pkt 3 PlanZagospU. Tym samym sposób określenia granic obszarów o w pełni wykształconej strukturze jest nieprawidłowy i aby zachować pozostałe ustalenia w zakresie wyznaczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę winien obejmować obszar całego miasta w jego granicach administracyjnych. **Biorąc powyższe pod uwagę Sąd wskazuje, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU (por. wyroki WSA w Poznaniu z 23.02.2017 i 30.03.2017, sygn. akt IV SA/Po 1051/16, IV SA/Po 956/16, dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).**”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że „**Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: "formułuje się", "szacuje się", "porównuje się", "określa się" dowodzi, że ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób wyrywkowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą czynności.** Zaznaczyć w związku z tym przyjdzie, że skoro ocena w tym zakresie powinna uwzględniać okres nie dłuższy niż 30 lat, to co do zasady brak sprecyzowania w bilansie zapotrzebowania na nową zabudowę niezależnie od jej rodzaju (funkcji zabudowy), pozwala przypuszczać, że gmina przez najbliższe 30 lat nie ma zamiaru dalej się rozwijać i prowadzić jakichkolwiek inwestycji na swoim terenie. W realiach rozpoznawanej sprawy, co potwierdza załączony do akt materiał dowodowy bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został wprawdzie opracowany, jednakże - co prawidłowo wyartykułował organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym - nie odpowiada on wymogom art. 10 ust. 5 PlanZagospU, który, o czym była wyżej mowa, precyzuje ściśle kolejność poszczególnych działań przy jego sporządzaniu i elementy podlegające badaniu. **Ponadto, już na pierwszy rzut oka, zestawienie treści skargi z treścią studium dowodzi, iż rzeczony bilans nie jest opracowaniem spójnym, uporządkowanym i kompleksowym, a jego poszczególnych elementów należy poszukiwać w treści całego studium.** Powyższa okoliczność nie stanowiła jednak bezpośredniej przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały, choć niewątpliwie utrudniała weryfikację bilansu w świetle przesłanek materialnoprawnych. Sąd odnosząc się do rozważanego bilansu terenów stwierdził w ślad za organem nadzoru, iż przede wszystkim nie spełnia on wymagań określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1 PlanZagospU, ponieważ nie określa maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. Następnie, jeśli chodzi o warunki sprecyzowane w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU, to podstawowym zarzutem pod adresem bilansu jest odniesienie się wyłącznie do terenów zabudowy mieszkaniowej w miejscowościach - Bielawy i Sobota i pominięcie możliwości lokalizowania nowej zabudowy (niekoniecznie mieszkaniowej) na terenie całej gminy (a nie tylko w dwóch miejscowości), wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy w podziela na funkcje.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/OI 958/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W tej dacie obowiązywały już znowelizowane przepisy u.p.z.p. w brzmieniu opisanym ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Ustawa ta nie zawiera uregulowań przejściowych co do zastosowania zmienionych, czy dodanych przepisów u.p.z.p. odnośnie do procedur uchwalania studium, czy planu miejscowego, będących już w toku, co oznacza zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016r. sygn. akt IV SA/Po 180/16 oraz WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Łd 185/16, dostępne CBOSA). Ustawa o rewitalizacji reguluje przede wszystkim kwestię stworzenia gminnych programów rewitalizacji sporządzanych dla wyznaczonych uprzednio w drodze uchwały obszaru rewitalizacji. Odrębnie, dodatkowo ustawa o rewitalizacji wprowadziła zmiany do u.p.z.p. w art. 10 ust. 1 pkt 7, ust. 2, ust. 5-7. **Mianowicie na gminy nałożony został obowiązek sporządzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, w celu wyważenia interesu społecznego i publicznego, w tym realizacji wprowadzonej zasady koncentracji zabudowy w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i wykazania zapotrzebowania na nową zabudowę poza takimi jednostkami osadniczymi,** a także zweryfikowania możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej. Stosownie do art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne gminy we wskazanym zakresie przekraczają możliwości finansowania, to wówczas organ wykonawczy gminy musi dokonać zmian w opracowywanym akcie w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do swoich możliwości finansowych. **Podobnie jest przy ocenie zapotrzebowania na nową zabudowę ze względów demograficznych, która dokonywana jest według oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. W myśl art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a i b u.p.z.p., lokalizowanie nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w podziale na funkcje, jest dopuszczalne tylko, gdy powierzchnia zabudowy w jednostkach osadniczych jest niewystarczająca.** (...) Z art. 10 ust. 5 pkt 1 – 6 u.p.z.p. wynika, że co do zasady bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę winien być sporządzony dla obszaru całej gminy, w podziale na funkcję zabudowy. **Jak wspomniano to już wyżej ma to przeciwdziałać rozproszaniu zabudowy i służyć racjonalnemu wykorzystaniu potencjału gminy w zakresie planowania nowej zabudowy.**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1156/18, w którym Sąd, iż: „Przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumieć bowiem należy obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia). Biorąc pod uwagę powyższe nie sposób uznać, że wszystkie tereny, na których w studium dopuszczono zabudowę spełniają te kryteria. Sąd wskazuje, że w niniejszej sprawie bilans terenów został sporządzony w logiczny i racjonalny sposób, lecz sprzecznie z obowiązującym prawem. Wojewoda Wielkopolski oraz organ nie kwestionują poprawności jego sporządzenia. Z akt sprawy wynika, że ustalenia studium są niezgodne z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p. W sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę, który stanowi część treści studium, wyznaczono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, określono chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-

- przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę oraz dokonano porównania wyznaczonych wartości. Jak wynika ze wskazanego porównania (str. 83, część II studium, rozdział 7), wyznaczone maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniowo - usługową (kl, MN, MU, U) - 660 295 m² pow. użytkowej zabudowy oraz maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na terenach aktywizacji gospodarczej i obsługi rolnictwa (IVU, U, RU) - 629 963 m² pow. użytkowej zabudowy nie przekracza sumy chłonności terenów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy, która dla terenów (RI, MN, MU, U) wynosi 2 934 130 m² pow. użytkowej zabudowy, a dla terenów (P/U, U, RU) wynosi 1 375 439 m² pow. użytkowej zabudowy. Wobec powyższego Sąd uznał, iż zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., nowa zabudowa nie powinna być lokalizowana poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Organ gminy w piśmie z dnia 22 czerwca 2018 r. wskazał, iż w studium poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę przeznaczono tereny aktywizacji gospodarczej P/U w potencjalnej ilości : P - 4 445 460 m², U - 2 963 640 m². Burmistrz Czempinia poinformował także w piśmie z dnia 21 sierpnia 2018 r., iż w studium nie zostały wyznaczone tereny mieszkaniowo - usługowe poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Tym samym organ potwierdził, że zapisy studium są niezgodne ze sporządzonym bilansem w zw. z treścią art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p. Organ gminy w piśmie z dnia 14 grudnia 2018 r. cofnął stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, jednak Sąd postanowił odnieść się do jej treści. Mianowicie w odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wskazał, że zarzucone naruszenie nie ma istotnego charakteru, a lokalizacja terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych, jest uzasadnione m.in. specyfiką przestrzenną terenu oraz możliwościami rozwoju gminy. Organ szczegółowo opisał argumenty przemawiające za każdym z wymienionych terenów. Wskazał również, że cel nadrzędny (ład przestrzenny) został zachowany. W ocenie Sądu stanowisko organu jest błędne. Uzasadnienie co do poprawności lokalizacji terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych ma swój logiczny sens, jednak jest sprzeczne z wyraźnie sformułowanym przepisem art. 10 ust. 5 pkt 4 lit a) u.p.z.p., zgodnie z którym: **"gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy (w niniejszej sprawie zapotrzebowanie nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy), w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, Opracowanie studium w sposób niezgodny ze sporządzonym bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę jest istotnym naruszeniem i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. W niniejszej sprawie z zebranych dokumentów wprost wynika, że gdyby organ zastosował się do sporządzonego bilansu i treści art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) .u.p.z.p., to ustalenia planistyczne w studium byłyby odmienne. Wskazanie na str. 82 (część II studium, rozdział 7) studium , iż "W tym miejscu należy zaznaczyć jednak, że w przypadku terenów przeznaczonych pod aktywizację gospodarczą nie lokalizuje się ich zawsze w ramach obszarów o w pełni wykształconej strukturze przestrzennej w granicach**

jednostki osadniczej. Strefy takie mogą być bowiem tworzone poza obszarami osadniczymi, tam gdzie jest zapewniona dobra dostępność komunikacyjna, a prowadzona działalność nie będzie oddziaływała niekorzystnie na sąsiadujące tereny mieszkaniowe.", jest nieprawidłowe i niezgodne z art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Sąd podkreśla, że zapisy studium nie stanowią podstaw, aby uznać, że w studium można było wyznaczyć tereny aktywizacji gospodarczej poza obszarami zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 15 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 420/16.

Należy zauważyć, iż organ nadzoru nie kwestionuje możliwości wprowadzania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy łąck jest jednoznaczne wykazanie realnej potrzeby wprowadzenia ww. struktur 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 określenie maksymalnego zapotrzebowania na dany rodzaj zabudowy (funkcję zabudowy), czego gmina nie dokonała w sposób wynikający z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p.**

Skoro zatem bilans, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany z naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1, 2 i 4 ustawy o p.z.p., to tym samym wpływa on bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, iż studium w kształcie przyjętym na podstawie przedmiotowej uchwały podjęte zostało z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, i tym samym w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Jak wskazano w pierwszej części niniejszego rozstrzygnięcia, zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p., w studium szacuje się chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, położonych poza zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Dokonana przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały wskazuje, iż w załączniku nr 1, stanowiącym część tekstową uwarunkowań Studium, Rozdział 7., Podrozdział 7.4., wykonano „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, w którym dokonano m.in. oceny terenów „istniejącej zabudowy w zwartej strukturze jednostek osadniczych z podziałem na funkcje zabudowy” odnosząc się do projektu Studium. Na podstawie zapisów zawartych na str. 66-67 załącznika nr 1, można stwierdzić, iż w tym rozdziale wyliczana jest chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych. Tymczasem, w tym przypadku, jest oceniona chłonność, przy której następuje przywołanie porównania z zapotrzebowaniem na nową zabudowę i odniesienie się do projektu Studium wraz ze stwierdzeniem ile już zostało wyznaczonych obszarów, które powinny

być *de facto* wyznaczone dopiero po porównaniu zapotrzebowania na nową zabudowę oraz ocenie chłonności, która to dopiero daje możliwość wyznaczenia nowych obszarów funkcjonalnych. Oznacza to, iż już na etapie wyliczania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych Gmina Łąck określiła powierzchnie wyznaczonych obszarów funkcjonalnych w ramach kierunków zagospodarowania przestrzennego, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia studium, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p.

W związku z powyższym zgodnie z wykazem tabelarycznym, znajdującym się na str. 66 tekstu Studium, stanowiącym uwarunkowania rozwoju, zawarto już przy ocenie chłonności zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej, projektowane rozwiązania. Oznacza to, iż już na etapie badania chłonności zwartej struktury wyznaczono gdzie będą wyznaczone tereny z przeznaczeniem pod zabudowę, co powinno być wyznaczone dopiero po wyliczeniu zapotrzebowania i oszacowania obu chłonności.

Dodatkowo w Studium nie wskazano na jakiej podstawie i według jakich założeń oraz wyliczeń **przyjętego odgórnie** np. współczynnik na poziomie 70% zainwestowania dla np. terenów o funkcji zabudowy mieszkaniowej, przy wyliczaniu chłonności w ramach obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych (str. 64 tekstu Studium stanowiącego uwarunkowania rozwoju).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż na stronie 67 załącznika nr 1 do uchwały, wskazano, iż na terenie gminy Łąck obowiązuje ok. 45 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym dla obszarów „*poddanych silnej presji urbanistycznej*” w miejscowościach: Łąck, Grabina, Matydów, Koszelówka, Zofiówka, Zaździerz, Zdwórz, Sendeń Mały, Sendień Duży i Nowe Rumunki. Natomiast na stronie 68 tego samego załącznika, w tabeli dotyczącej powierzchni terenów wolnych od zabudowy w granicach obowiązujących planów w podziale na funkcje zabudowy, nie wzięto pod uwagę planów miejscowych w miejscowościach: Sendień Mały, Sendień Duży i Nowe Rumunki, a w których są wyznaczone tereny przeznaczone pod m.in. zabudowę mieszkaniową. Zgodnie z treścią załącznika nr 1 do uchwały, na stronie 68 „*Chłonność położonych na terenie gminy obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę z wyłączeniem istniejącej zabudowy (o w pełni wykształconej zwartej strukturze), z możliwością lokalizowania nowej zabudowy (...)*”, została ustalona chłonność z wyłączeniem istniejącej zabudowy. Tymczasem np. w miejscowości Sendień Mały w planie miejscowym (uchwała Nr I/29/2002 Rady Gminy w Łącku z 17 grudnia 2002 r.) jest wyznaczona zabudowa mieszkaniowa, a nie wszystkie tereny zostały dotychczas zabudowane (System informacji przestrzennej Urzędu Gminy Łąck, ortofotomapa, <https://lack.e-mapa.net/>). Oznacza to, iż w sposób niedokładny dokonano analizy chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę o funkcji mieszkaniowej.

Również nie wskazano na jakiej podstawie i według jakich założeń oraz wyliczeń **przyjętego odgórnie** współczynnik terenów zajętych pod drogi, który dla funkcji mieszkaniowej ustalony został na poziomie 30%, przy wyliczaniu chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę (str. 67 tekstu Studium stanowiącego uwarunkowania rozwoju).

Z treści Studium wynika, iż **zastosowano współczynnik korygujący zmniejszający faktyczną powierzchnię wynikających z dokonanych obliczeń tłumacząc to koniecznością jej pomniejszenia z uwagi na zajętość terenu pod drogi przyjęto na poziomie 30% powierzchni obliczonej dla funkcji mieszkaniowej**, co nie jest zrozumiałe przy fakcie, iż „*plany miejscowe obejmują też*

obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych”.

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

Skoro zatem obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, to obszary już zurbanizowane, które nie wymagają budowy nowych dróg, to brak jakichkolwiek podstaw prawnych by wyliczone dla potrzeb obliczenia chłonności, powierzenie zabudowy dodatkowo pomniejszać o koszty terenowe związane z budową nowych dróg i to dodatkowo na bardzo wysokim, bo 30% poziomie. Przede wszystkim brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do jakiegokolwiek obniżania wyliczeń chłonności, ustawodawca przewidział już bowiem, z uwagi na niepewność procesów inwestycyjnych, możliwość zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę o 30%, które może nastąpić na podstawie art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p., a z czego gmina Łąck skorzystała.

Zastosowanie powyższego wskaźnika korygującego obniżającego o 30% faktycznie wyliczoną chłonność oznacza, iż zaliczenie poszczególnych obszarów do zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej jest fikcją, bowiem skoro drogi te mają dopiero powstać, to ich brak oznacza tym samym brak dostępu do infrastruktury komunikacyjnej i technicznej, a tym samym stwarza konieczność poniesienia znacznych nakładów finansowych związanych z pozyskaniem terenu, a także budową niezbędnych urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z późn. zm.). W tej sytuacji zaliczenie takich obszarów do istniejącej zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej uznać by należało za nieprawidłowe i nie spełniające wymogu określonego w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p.

Powyższe dotyczy również wyliczeń chłonności w odniesieniu do obszarów o funkcji mieszkaniowej w ramach terenów wyznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego a pozostających poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną. Również w tym przypadku chłonność terenów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową została obniżona o 30% z przeznaczeniem pod układ komunikacyjny. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. to właśnie ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższe znajduje również potwierdzenie w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Z przedmiotowych przepisów wynika zatem jednoznacznie, iż w planie miejscowym odrębnie w ramach poszczególnych jednostek terenowych określa się przeznaczenie terenu. Skoro zatem plan miejscowy na terenie gminy Łąck, jest planem obowiązującym, to w ramach oddzielnych jednostek terenowych wyznaczonych na rysunku planu miejscowego za pomocą linii

rozgraniczających wyodrębnione zostały tereny pod zabudowę mieszkaniową i niezależnie, a więc za pomocą oddzielnych linii rozgraniczających, tereny z przeznaczeniem pod komunikację.

Organ nadzoru wskazuje, iż błędnie dokonano wyliczeń w ramach bilansu oraz błędnie przyjęto zastosowany wskaźnik korygujący, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p.

Ponadto, istotnym jest fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, a także określa minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, które są wiążące przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego, które odnosić się mają do wszystkich obszarów funkcjonalnych na których dopuszcza się zabudowę.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „W studium określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d: a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;”.

Stosownie do wymogów rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne „*należy przez to rozumieć parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40*”.

Użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot „*minimalne i maksymalne parametry*” odnosi się zatem do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.). Tym samym przepis ten wyraźnie nakazuje określenie parametrów i wskaźników urbanistycznych odnoszących się do wszystkich obszarów funkcjonalnych wyznaczonych na rysunku (kierunków zagospodarowania przestrzennego) studium, nie zaś tylko w odniesieniu do wybranych nowych, w rozumieniu nowo wyznaczonych obszarów, oczywiście przy założeniu, iż są one w jakiegokolwiek formie przeznaczone pod zabudowę.

Tymczasem, z treści załącznika nr 3 do uchwały, w ramach Rozdziału III pn. „*Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*”, nie ustalono jakie wskaźniki należy zastosować w przypadku funkcji mieszanych, przy sporządzaniu przyszłego planu miejscowego.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Rady Gminy Łąck, zawartym w piśmie z 22.03.2021 r., znak: RG.0007.1.2021, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego

o wszczęciu postępowania nadzorczego z 18 marca 2021 r., znak: WNP-I.4131.48.2021.MW1, iż: „(...) w sytuacji sporządzania planu miejscowego, który ustala dla danego terenu funkcje mieszane, mając na względzie ograniczenie uciążliwości i zachowanie standardów jakości środowiska, należy stosować wskaźniki określone dla dominującej funkcji w danym terenie funkcjonalnym określonym w studium. Powyższe znajduje potwierdzenie w egzegezie rozstrzygnięć nadzorczych organu w/s planów miejscowych. W przypadku gdy plan miejscowy ustala przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniowo-usługową, a w studium teren ten znajduje się w obszarze funkcjonalnym oznaczonym symbolem MN (o dominującej funkcji mieszkaniowej) należy stosować wskaźniki dla zabudowy mieszkaniowej. (...)”.

Dla przykładu, w przypadku ewentualnego przeznaczenia danego terenu w ramach planu miejscowego, pod zabudowę mieszkaniowo – usługową, nie jest wiadomym jaki wskaźnik powierzchni zabudowy należy stosować, skoro dla zabudowy mieszkaniowej określony on został na poziomie 40% (vide str. 16 załącznika nr 3) zaś dla zabudowy usługowej 60%. Różnice dotyczą również minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, który określony został w studium na poziomie – odpowiednio 50% i 30% (vide str. 16 załącznika nr 3). Należy zauważyć, iż możliwe jest sporządzenie planu miejscowego, gdzie ustalone przeznaczenie jest mieszane, np. zabudowa mieszkaniowa – usługowa, bez przesądzania, która funkcja jest funkcją dominującą. W takim przypadku w Studium nie jest określone w jednoznaczny sposób, które wskaźniki należy zastosować, co w przyszłości może doprowadzić do pewnego rodzaju dowolności przy interpretacji i sporządzaniu planu miejscowego. W oparciu o takie Studium możliwe byłoby sformułowanie absolutnie dowolne ustaleń w ramach sporządzanego planu miejscowego, co stoi w oczywistej sprzeczności z przytoczonymi powyżej przepisami ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego.

Z przepisu art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wynika bezpośredni obowiązek określenia minimalnych i maksymalnych parametry i wskaźniki urbanistyczne, które związane są z zagospodarowaniem oraz użytkowaniem terenów.

Powyższe oznacza, istotne naruszenie zasad sporządzania studium, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż określenie wytycznych do planów miejscowych w zakresie określenia minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych jest obok określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, podstawową rolą regulacyjną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. **Minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne nie mogą być określone w sposób niejednoznaczny.**

W związku z powyższym należy uznać, iż dla planowanej zabudowy w ramach poszczególnych obszarów funkcjonalnych, nie określono jakie parametry i wskaźniki należy zastosować w przypadku projektowania przeznaczenia mieszanego w ramach planu miejscowego, a tym samym brak jest określonych obligatoryjnych jego elementów.

Odnosnie określania parametrów i wskaźników urbanistycznych, stanowisko judykatury możemy odnaleźć m.in. w wyrokach:

- **Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2015 r., sygn. akt II OSK 235/14:** „Gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania, uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja ustaleń

studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym co jest istotne (fundamentalne) - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. – ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Innymi słowy, określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką funkcję. Oznacza to, że między oboma aktami zachodzi szczególnie - normatywny związek funkcjonalny. **Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który obliguje organ gminy do sporządzenia projektu planu zgodnie z postanowieniami studium**, gdy nadto w myśl art. 14 ust. 5 u.p.z.p. – przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, burmistrz wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Z powyższej regulacji niewątpliwie wynika, że już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności z postanowieniami studium (15 ust. 1 u.p.z.p). Po podjęciu zaś przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego - wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.). **Tak więc postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący przy sporządzaniu projektów miejscowych planów, bowiem ustalenia projektu planu są konsekwencją ustaleń studium** (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1294/07, LEX nr 516797). Jeżeli natomiast organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, **uchwalenie planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu** (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.z.p.).”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 920/18, z którego wynika, iż: „(...) Nie ulega więc wątpliwości, że z woli ustawodawcy postanowienia studium cechuje, co do zasady, wyższy stopień ogólności oraz że są one uszczegółowiane lub konkretyzowane dopiero na dalszym, zasadniczym etapie działań planistycznych, jakim jest opracowanie i uchwalenie m.p.z.p. Jednakże, zdaniem Sądu, pozostawiony organowi planistycznemu przez ustawodawcę zakres swobody w kształtowaniu treści studium, a zwłaszcza w określaniu stopnia jego szczegółowości, nie sięga aż tak daleko, aby dla terenów przeznaczonych w studium pod zabudowę możliwe było całkowite odstępnie od ustalenia w nim jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych, tudzież ograniczenia ich wyłącznie - jak w kontrolowanej sprawie - do wskaźnika liczby miejsc parkingowych (postojowych, garażowych).

W orzecnictwie zauważa się, iż wykładnia art. 10 ust. 2 u.p.z.p. czy § 6 ust. 2 rozporządzenia nie pozostawia wątpliwości, że skoro ustawodawca wskazał, iż w studium "określa się w szczególności", czy też podał, że ustalenia studium "powinny zawierać" - to mowa jest o elementach studium niezbędnych, istotnych i koniecznych do określenia. To, że przepisy mówią o określeniu "w szczególności" czy "powinny w szczególności określać", faktycznie nie daje możliwości ograniczenia elementów studium. Innymi słowy, przywołane wyrażenia należy rozumieć w ten sposób, że omawiane przepisy wskazują minimum elementów

studium w zakresie jego zawartości (por. wyrok WSA z 11 kwietnia 2017 r., II SA/Wr 99/17, CBOSA).

Uzupełniając te wywody należy zauważyć, że oczywiście także w tym przypadku obowiązuje zasada, w myśl której studium musi zawierać wymagane elementy (ustalenia), o jakich mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. i w § 6 rozporządzenia, wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego studium, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (analogicznie w odniesieniu do obligatoryjnych elementów planu miejscowego - por. wyroki NSA: z 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10; z 13 października 2011 r., II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., II OSK 1343/12, dostępne w CBOSA; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 15 Nb 6, s. 178; I. Zachariasz (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 3 do art. 15). Trudno sobie jednak wyobrazić, aby w praktyce mogły zaistnieć takie okoliczności faktyczne - poza terenami wyłączonymi w studium całkowicie spod zabudowy - które uzasadniałyby odstąpienie od ustalenia w studium jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych, względnie ograniczenia ich wyłącznie do wskaźnika liczby miejsc postojowych. W każdym razie, w ocenie Sądu, organy Gminy nie wykazały, aby takie okoliczności wystąpiły w przypadku terenów objętych zmianą Studium. Co więcej, argumentacja przedstawiona w odpowiedzi na skargę pozwala przypuszczać, że odstąpienie od określenia w uchwalonej zmianie Studium parametrów i wskaźników urbanistycznych było w rzeczywistości podyktowane nie tyle obiektywnymi okolicznościami (zwłaszcza wzmiankowaną specyfiką terenu), ile raczej subiektywnym przekonaniem o zasadności (celowości) pozostawienia organowi planistycznemu pełnej, niczym nie skrepowanej swobody w kształtowaniu parametrów zabudowy na etapie uchwalania (zmiany) m.p.z.p. Takie rozumowanie jest jednak sprzeczne z samą istotą studium. Akt ten jest bowiem formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne, i jako taki jest nie tylko aktem mającym określać założenia lokalnej polityki przestrzennej, ale także zawierać ustalenia wiążące przy sporządzaniu m.p.z.p. oraz elementy regulacyjne w postaci lokalnych zasad zagospodarowania. **Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak wyznacza nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (por. wyrok NSA z 24 października 2018 r., II OSK 3275/17, CBOSA; por. też Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 9 Nb 1 i 3, s. 88 i 89). Tym samym treść studium nie może pozostawiać całkowitej dowolności w kształtowaniu zabudowy w planie miejscowym, w szczególności wyraźnie "przenosząc" obowiązek ustalenia określonych, wymaganych parametrów lub wskaźników urbanistycznych na etap uchwalenia planu. To studium winno określić ramy przyszłej zabudowy, a plan miejscowy ma je precyzować (konkretyzować). Natomiast brak jakiegokolwiek regulacji w studium określającej kształt (wartości graniczne) zabudowy powoduje, iż to faktycznie plan miejscowy spełnia obydwie role. (...)"**;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 155/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: „Jak wynika z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.p.z.p., w studium określa się w szczególności uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d), kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, na mocy którego ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących

zagospodarowania oraz użytkowania terenów powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych. W warunkach niniejszej sprawy, jak słusznie zauważył Wojewoda, Rada dopuściła się naruszenia wskazanych przepisów z uwagi na pominięcie w treści studium kluczowych dla ładu przestrzennego parametrów i wskaźników zabudowy, takich jak minimalna i maksymalna intensywność zabudowy oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej. Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1608/17, CBOSA). Wbrew twierdzeniom Rady, zawartym w odpowiedzi na skargę, że podstawową zasadą jest nieingerowanie w zapisach studium w zakres ustaleń zarezerwowanych dla planu miejscowego, podkreślić należy, że przytoczone przepisy nakładające obowiązek ustalenia w studium minimalnych i maksymalnych wskaźników urbanistycznych mają charakter przepisów bezwzględnie obowiązujących. Tym samym przy uchwalaniu studium należy obligatoryjnie dokonać ustaleń przewidzianych w tych przepisach. Wyznaczenie wspomnianych wskaźników w żadnym razie nie stanowi ingerencji w materię zarezerwowaną dla planów miejscowych. W studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, jak również określa podstawowe parametry i wskaźniki urbanistyczne. Brzegowe zaś wartości wskaźników zabudowy nie muszą przejawiać się w skonkretyzowaniu ich określonymi liczbami miary, ale muszą być uchwytnie na podstawie samej treści studium. Studium jako akt planistyczny określa bowiem politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu planu miejscowego (tak też w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 389/19, CBOSA).”;

- **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2332/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: „Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. w studium określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit d: a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy. W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia). Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne należy przez to rozumieć "parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art.**

40". W kontekście powyższego prawidłowe jest stanowisko Wojewody, że użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot "minimalne i maksymalne parametry" odnosi się do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Natomiast w części tekstowej zmiany studium pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, str. 36-41, nie określono jakichkolwiek parametrów oraz wskaźników urbanistycznych dla dokonywanej zmiany studium. (...) Podzielić należy ocenę organu nadzoru, że takie parametry i wskaźniki nie są wiążące, bowiem stanowią co najwyżej propozycję do rozważania na etapie sporządzania projektu planu miejscowego. (...) Tym samym, sformułowane w zmianie studium wytyczne do sporządzanych planów miejscowych są w tej sytuacji jedynie propozycjami, postulatami i zaleceniami i nie mogą być tym samym uznane za ustalenia wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. (...) **Niewątpliwie w zmianie studium nie określono minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem studium jedynie proponuje się przyjęcie wszystkich wymienionych wskaźników, zaś w przypadku minimalnej powierzchni biologicznie czynnej wartość parametru nie została w sposób precyzyjny określona w formie jednoznacznej wartości granicznej, co oznacza, że zmiana studium w tym zakresie została podjęta z naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit, b ustawy o p.z.p.**”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził: „Stosownie do § 6 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia, wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium obejmują ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, wskazując, że powinny one określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego; **ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, wskazujące, że powinny one w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych.** Opierając się na przytoczonych regulacjach prawnych, również i w tym aspekcie sprawy organ nadzorczy trafnie zauważył, że w części tekstowej Zmiany Studium, w Kierunkach zagospodarowania przestrzennego - Etap II, ppkt 1.2.2.1. pn. Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów (str. 27 - 32) **nie określono parametrów oraz wskaźników urbanistycznych dla wyznaczonych na rysunku obszarów zabudowy: usługowo – mieszkaniowej, mieszkaniowo – usługowej, letniskowej, usług publicznych, istniejącej produkcyjno - usługowej oraz produkcji obsługi rolnictwa.** Przyjęta przez Radę konstrukcja zmiany studium polegająca na częściowym przytoczeniu, w części tekstowej, wcześniejszych zmian Studium dokonanych na mocy wyżej wymienionych uchwał z 2008 r., 2010 r., 2011 r. i 2012 r., pomimo dokonania Zmiany Studium w odniesieniu do całego obszaru Gminy Słupno, skutkowało tym, że dla obszarów objętych wcześniejszymi zmianami pozostawiono część zapisów. Tym samym, w odniesieniu do obszarów zabudowy: mieszkaniowej z dopuszczeniem usług podstawowych, produkcyjno-usługowej i rekreacyjno-sportowej, obowiązują jednocześnie ustalenia zawarte odpowiednio na str. 29 – 32, 30 – 32 i 29 – 32. Wszystko to w istocie sprowadza się do tego, że dla obszarów

o tożsamym charakterze obowiązują inne wielkości w zakresie wskaźników: intensywności zabudowy, maksymalnej zabudowy, czy wysokości zabudowy. Akceptacja zaprezentowanego stanowiska organu nadzoru wiąże się również z wcześniejszą oceną Sądu, dokonaną wbrew stanowisku zajmowanemu przez skarżącą ("wszystkie wykreślenia znajdują się w przypisach"), że przypisy wskazujące na dodanie treści danej, wcześniejszej, zmiany Studium nie oznaczają wykreślenia tej treści z obecnej Zmiany Studium. Część obszarów objętych wcześniejszymi zmianami Studium została objęta modyfikacjami w części graficznej, w przeciwieństwie do części tekstowej. Uprawnione jest twierdzenie, że w odniesieniu do części terenów objętych wcześniejszymi zmianami obowiązywać mogą zamieszczone w części tekstowej różne (w rozumieniu odmienne) parametry i wskaźniki urbanistyczne. **Dalej należy zgodzić się z Wojewodą, że skoro w Studium w 2.1 "Standardy zabudowy w strefach funkcjonalnych" jedynie "proponuje się" określone wskaźniki zagospodarowania terenów (str. 29-30), we wszystkich wcześniejszych jego zmianach, to oznaczają, że w części tekstowej Zmiany Studium nie określono w sposób wiążący przy sporządzaniu planów miejscowych minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych. I wbrew argumentacji skarżącej są to ustalenia obowiązujące.**";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 września 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1754/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: „Minister Infrastruktury, działając na podstawie art. 10 ust. 4 p.z.p w § 6 ustalił wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium wskazując na powinność określenia m.in. minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych uwzględniających wymagania ładu przestrzennego w tym urbanistyki i architektury, wskazania terenów do wyłączenia spod zabudowy a także wytycznych dla wymagań planów miejscowych. Skoro zatem studium miało spełniać tę powinność winno sprecyzować te parametry. **Minimalne i maksymalne wskaźniki urbanistyczne to nic innego niż wskaźniki "od-do".** W związku z tym wywody skarżącego, że rozdział 1 Część 2, tom 2 załącznika do uchwały spełnia wymogi art. 10 ust. 2 pkt 1 lit b p.z.p. i § 6 pkt 2 rozporządzenia, nie zasługują na uwzględnienie. (...) O ile można się zgodzić ze skarżącym, że organ nadzoru ustalenia co do naruszenia oparł na użytym sformułowaniu "należy dążyć" jako stanowiącym postulat a nie wytyczną co do zakresu powierzchni biologicznie czynnej, które to rozumowanie nie jest do końca prawidłowe, to jednak nawet przy pominięciu tego poglądu należy ostatecznie dojść do wniosku, że organ gminy nie wskazał w sposób prawidłowy tego parametru, gdyż w odniesieniu do terenów 1 TW i 2 TW nie określił wskaźnika minimalnego – nie wiadomo do jakiego poziomu można go obniżyć na terenach przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne oraz terenach które pozostaną lasami. Tego rodzaju zapisy studium nie spełniają wyrażonej w 9 ust. 4 p.z.p. zasady przejrzystości, czytelności a przede wszystkim jednoznaczności. Zwrócić należy uwagę, że nie spełniają kryterium zasad ładu przestrzennego ustalenia, iż wysokość budynków może wynosić od zero do 85 m. Tak ukształtowane parametry mogą co najwyżej wprowadzić chaos urbanistyczny, tym bardziej gdy mowa jest o tym, że budowle mogą być budowane wg indywidualnych potrzeb. Ta niejednoznaczność przesądza o wadliwości zapisów studium a nie niefortunność użytego w uchwale sformułowania "należy dążyć" Z uchwały mimo tego zapisu da się ustalić ww. parametry tyle tylko, że nie spełniają one wymogów ustawowych z powodów podanych wyżej. Ostatecznie zatem zapisy te są niezgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia. Wbrew wywiodom skargi w odniesieniu do terenów TW1 i TW 2 nie chodzi o większe uszczegółowienie ale o sprecyzowanie tych parametrów w sposób jasny i precyzyjny. Tak aby przy sporządzaniu planu nie było dowolności w tym zakresie. Oczywiście ma rację skarżąca gmina, że szczegółowe

parametry ustala się w planie miejscowym – o czym stanowi § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r, w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003.164.1587). **Jednakże Studium nie ma na celu określenia szczegółowych parametrów zabudowy dla danej działki ewidencyjnej ale określenia ram w jakich proponuje się sposób ukształtowania na danym terenie zabudowy. Te ramy to granice późniejszego planowania – co potwierdza powołany przez gminę komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod redakcją Z Niewiadomskiego, Wydawnictwo BECK Warszawa 2006.**

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

Organ nadzoru wskazuje także, iż z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck nie jest także wiadomym, które z obszarów gminy zostały zaliczone do obszarów dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dla których zaś gmina zamierza sporządzić taki plan. W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, że kwestie obligatoryjnego oraz fakultatywnego sporządzenia planu miejscowego ustawodawca uregulował w odrębnych jednostkach redakcyjnych ustawy o p.z.p. I tak:

- „**obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej**” – to wymóg wynikający z dyspozycji art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.;
- „**obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne**” – to wymóg wynikający z dyspozycji art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W doktrynie przyjmuje się, że aktualny system planowania przestrzennego oparty jest na zasadzie fakultatywności planowania miejscowego (por.: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, art. 14, Nb 3; M. Szewczyk (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012, s. 100). Z kolei z art. 14 ust. 7 ustawy o p.z.p. jednoznacznie wynika, że stanowiący wyjątek od tej zasady obowiązek sporządzenia planu miejscowego powstaje tylko wówczas, **gdy przewiduje go przepis odrębny i regulacji tych, z uwagi na ich wyjątkowy charakter, nie można interpretować rozszerzająco (exceptiones non sunt extendendae).**

Tymczasem w dokonywanej zmianie studium w Rozdziale IX pn. *Obszary wymagające sporządzenia MPZP* (str. 38-39 załącznika nr 3 do uchwały) określono, że:

„Obszary objęte obowiązkiem sporządzania planów wyznaczono biorąc pod uwagę:

- obowiązujące przepisy prawne
- listę inwestycji publicznych
- skale i procesy zainwestowania terenów.

Obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych

- tereny górnicze, w przypadku jeżeli przewidywane szkodliwe wpływy na środowisko będą nieznaczące rada gminy może podjąć uchwałę o odstąpieniu od planu,

- obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości,
- obszary rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych,
- tereny przeznaczone do rozwoju, a zajmujące grunty rolne chronione przed zmianą przeznaczenia na cele nierolnicze (I-III klasy bonitacyjnej) lub leśne,

obszary wymagające sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Przyjęto następujący zakres wykonywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego:

w strefie kształtowania układów osadniczych - dla terenów potencjalnego rozwoju osadnictwa:

- tereny wielofunkcyjne związane z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem,
- o dominującej funkcji mieszkaniowo-usługowej,
- o funkcji usługowej w zakresie sportu, rekreacji i turystyki,
- o dominacji funkcji usługowej i produkcyjno – składowej

obszary, dla których gmina **zamierza** sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

- tereny rozwoju funkcji usługowej w zakresie sportu, rekreacji i turystyki przy drodze nr 60 w Łącku
- tereny potencjalnego rozwoju o dominującej funkcji usługowo-produkcyjno-składowej w Woli Łąckiej,
- tereny potencjalnego rozwoju o dominującej funkcji mieszkaniowej w Matyldowie, Zofiówce, Władysławowie,
- tereny wielofunkcyjne związane z usługami, rekreacją i sportem w Zdworzu,
- tereny wielofunkcyjne związane z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem w Sendeniu Małym, Matyldowie. (...)

Organ nadzoru wskazuje, iż przepis art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. wyraźnie wskazuje, iż: „W studium określa się w szczególności: (...) 8) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego **na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej;**”. Tym samym musi istnieć konkretny przepis prawa, który obliguje do sporządzenia planu miejscowego. Przepisem odrębnym, z którego wynika obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawarty został w:

- art. 55 ust. 9 ustawy z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1970, z późn. zm.), w brzmieniu: „Dla terenów objętych planem generalnym sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - zgodnego z zatwierdzonym planem generalnym - jest obowiązkowe, z uwzględnieniem przepisów dotyczących terenów zamkniętych. Jeżeli teren zamknięty objęty planem generalnym utraci status terenu zamkniętego, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - zgodnego z zatwierdzonym planem generalnym dla tego terenu jest obowiązkowe.”;
- art. 98 ust. 2 ustawy z 10 lipca 2015 r. ustawy o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 303), w brzmieniu: „Dla nieruchomości zajętych pod byłe lotniska wojskowe, przekazanych właściwym jednostkom samorządu terytorialnego zgodnie z art. 95 i art. 96, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe, z uwzględnieniem przepisów dotyczących terenów zamkniętych.”;
- art. 38b ustawy z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1662, z późn. zm.), w brzmieniu: „Gmina, która na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia

uzyska potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze, sporządza i uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji.”;

- art. 16 ust. 6 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282, z późn. zm.), w brzmieniu: *„Dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.”;*
- art. 5 ust. 1 ustawy z 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. z 2015 r. poz. 2120), w brzmieniu: *„Gmina ma obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej.”;*
- art. 5 ust. 1 ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz. U. Nr 79, poz. 363, z późn. zm.), w brzmieniu: *„Dla nieruchomości sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.”.*

Z żadnego przepisu prawa materialnego nie wynika, obowiązek sporządzenia planu miejscowego dla terenów górniczych. Co więcej w przepisie art. 7 ust. 2 ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1064, z późn. zm.) ustawodawca przesądził, że *„W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.”.*

Z kolei *„obszary wymagające zmiany przeznaczenia terenów rolnych na cele nierolnicze oraz terenów leśnych na cele nieleśne”* z woli samego ustawodawcy zostały zaliczone, na podstawie przepisu art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., do obszarów, dla których gmina co najwyżej zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Nie jest zatem możliwe by obszary do obowiązkowego sporządzenia planu miejscowego stanowiły jednocześnie obszary do jego fakultatywnego uchwalenia.

Żaden przepis prawa nie nakazuje również sporządzić obowiązkowo plan dla obszarów *„rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych”*. W ustawie o p.z.p. jest mowa o tym, że lokalizację obiektów handlowych o powierzchni powyżej 2000 m² przewiduje się w studium, a następnie w planie miejscowym (odpowiednio art. 10 ust. 3a i art. 15 ust. 2a ustawy o p.z.p.). Oznacza to, iż tego typu obiekty są realizowane w oparciu o ustalenia planu miejscowego, jednakże w tym przypadku ustawodawca nie mówi o obowiązkowym wskazaniu tych obszarów do sporządzenia planu miejscowego. Dodatkowo w ustawie o p.z.p. jest mowa o obiektach handlowych o powierzchni powyżej 2000 m², a nie jak wskazano w przedmiotowym studium *„wielkopowierzchniowych obiektów handlowych”*.

Ponadto w ocenie organu nadzoru pozostaje poza sporem, że dyspozycja art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w części dotyczącej sformułowania: ***„obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości,”*** zobowiązuje do obligatoryjnego sporządzenia planu miejscowego dla obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, gdyż ma ono charakter przepisu odsyłającego do innych przepisów, a więc odsyłających do przepisów odrębnych, co potwierdza użyty przed cytowanym wyrażeniem zwrot *„w tym”*, opisujący relację *„zawierania się”*. Granice obszarów wymagających scalenia i podziału nieruchomości ustalane są w planie miejscowym w razie potrzeby, a potrzeba taka występuje wtedy, gdy kształt i powierzchnia działek położonych

na danym obszarze nie zapewniają ich racjonalnego zagospodarowania, zgodnego z ustaleniami planu miejscowego i zapewniającego ład przestrzenny oraz zrównoważony rozwój. Samo dokonanie scalenia i podziału nieruchomości nie jest przy tym sposobem zagospodarowania nieruchomości, lecz służy jedynie zrealizowaniu właściwego sposobu ich zagospodarowania i wynikać może m.in. ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a więc z kluczowego dla niniejszej sprawy art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w związku z art. 101 ust. 2 oraz z art. 102 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Należy zauważyć, iż właściwe zaliczenie poszczególnych obszarów do obowiązkowego sporządzenia planu miejscowego jest szczególnie istotne bowiem wywołuje określone skutki prawne. Otóż stosownie do dyspozycji art. 50 ust. 2b ustawy o p.z.p., *„W przypadku gdy wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczy inwestycji, której lokalizacja, zgodnie z przepisami odrębnymi, może nastąpić wyłącznie w oparciu o ustalenia planu miejscowego, organ odmawia wszczęcia postępowania.”*

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

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

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

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

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

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

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIX/178/2021 Rady Gminy Łąck z 19 lutego 2021 r. *„w sprawie: Studium uwarunkowań*

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck.”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

*Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
/podpisano elektronicznie/*