



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 grudnia 2021 r.

WNP-I.4131.333.2021.MW1

Rada Gminy Łąck
ul. Gostynińska 2
09 – 520 Łąck

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/238/2021 Rady Gminy Łąck z 23 listopada 2021 r. „w sprawie: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck*”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Łąck na sesji 23 listopada 2021 r., podjęła uchwałę Nr XXIII/238/2021 „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, art. 27 i art. 28 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.), przy czym w przedmiotowej sprawie nie ma zastosowania art. 27 ustawy o p.z.p., bowiem odnosi się on do trybu zmiany studium, nie zaś uchwalenia zupełnie nowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

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: Zygmunta Niewiadomskiego *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 skrepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej, podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o których 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** obowiązującego w dacie podjęcia uchwały 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. oraz Nr XIX/178/2021 z 19 lutego 2021 r. Organ nadzoru, również i w tych przypadkach stwierdził nieważność uchwał w całości, w sposób jasny i precyzyjny, wskazując i wyjaśniając naruszenia prawa.**

Tymczasem, dokonując analizy uchwały Nr XXIII/238/2021 Rady Gminy Łąck z 23 listopada 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 2021 r. poz. 485), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznaczają, iż podejmując uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, **uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.**

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

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

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

5) określa się:

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

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

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

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

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

Dopiero zestawienie otrzymanych wartości chłonności i zapotrzebowania, pozwala na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami 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):**
 - **mieszkaniową 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**;
 - 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 (uwzględniającym powierzchnię mieszkaniową)**;
 - **usługową w gminie Łąck oszacowano** na poziomie:
 - 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 (str. 65):**
 - **mieszkaniowej oszacowano** na poziomie 234 000 m² powierzchni użytkowej zabudowy, zajmującej łącznie powierzchnię 117 ha;
 - **usługowej i przemysłowej oszacowano** na poziomie 75 040 m² powierzchni użytkowej zabudowy, zajmującej łącznie powierzchnię 18,76 ha;
 - **letniskowej oszacowano** na poziomie 173 600 m² powierzchni użytkowej zabudowy, zajmującej łącznie powierzchnię 86,8 ha;
- **chłonność obszarów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczonych pod funkcję zabudowy (str. 68):**
 - **mieszkaniowej oszacowano** na poziomie 314 400 m² powierzchni użytkowej zabudowy, zajmującej łącznie powierzchnię 157,2 ha;
 - **usługowej oszacowano** na poziomie 75 200 m² powierzchni użytkowej zabudowy, zajmującej łącznie powierzchnię 18,8 ha;
 - **letniskowej oszacowano** na poziomie 96 600 m² powierzchni użytkowej zabudowy, zajmującej łącznie powierzchnię 48,3 ha.

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 trzech wariantach dla zabudowy mieszkaniowej.

Powyższe potwierdza Urząd Gminy w Łącku w swoim piśmie z 28 grudnia 2021 r., znak: RP.6720.1.2013, będącym odpowiedzią na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 22 grudnia 2021 r., znak: WNP-I.4131.333.2021.MW1, w którym stwierdzono: *„Wyliczenia maksymalnego zapotrzebowania dla funkcji zabudowy mieszkaniowej i usługowej dokonano w trzech wariantach odnosząc się do art. 10 ust. 1 pkt 7 lit a) i ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które mówią o określaniu potrzeb gminy i maksymalnego zapotrzebowania na zabudowę na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i prognoz demograficznych.”*

Jeżeli zatem stosownie 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**;
- terenów o **dominującej funkcji zabudowy zagrodowej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej i usługowej**;
- terenów 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 usługowej. Powyższe należy również rozpatrywać w kontekście szacowania chłonności obszarów w ramach zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej, którego dokonano odrębnie dla funkcji: mieszkaniowej, letniskowej, usługowej, przemysłowej

i produkcyjno-usługowej (vide str. 66 tekstu uwarunkowań), jak również chłonności wynikających z obowiązujących planów miejscowych (poza zwartą strukturą), którego dokonano odrębnie dla funkcji: mieszkaniowej jednorodzinnej, letniskowej i usługowej (vide str. 68 tekstu uwarunkowań).

Organ nadzoru wskazuje, że już samo określenie maksymalnego zapotrzebowania, w trzech wariantach, tj. demograficznym, ekonomicznym uwzględniającym pozwolenia na budowę oraz społecznym uwzględniającym powierzchnię mieszkaniową, 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, maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego 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 pozwolenia na budowę czy też społecznym i to w dodatku w rozbięciu 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 możliwości wyznaczenia 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 możliwości wyznaczenia 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 możliwości wyznaczenia

nowych obszarów pod zabudowę poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną oraz poza planami miejscowymi.

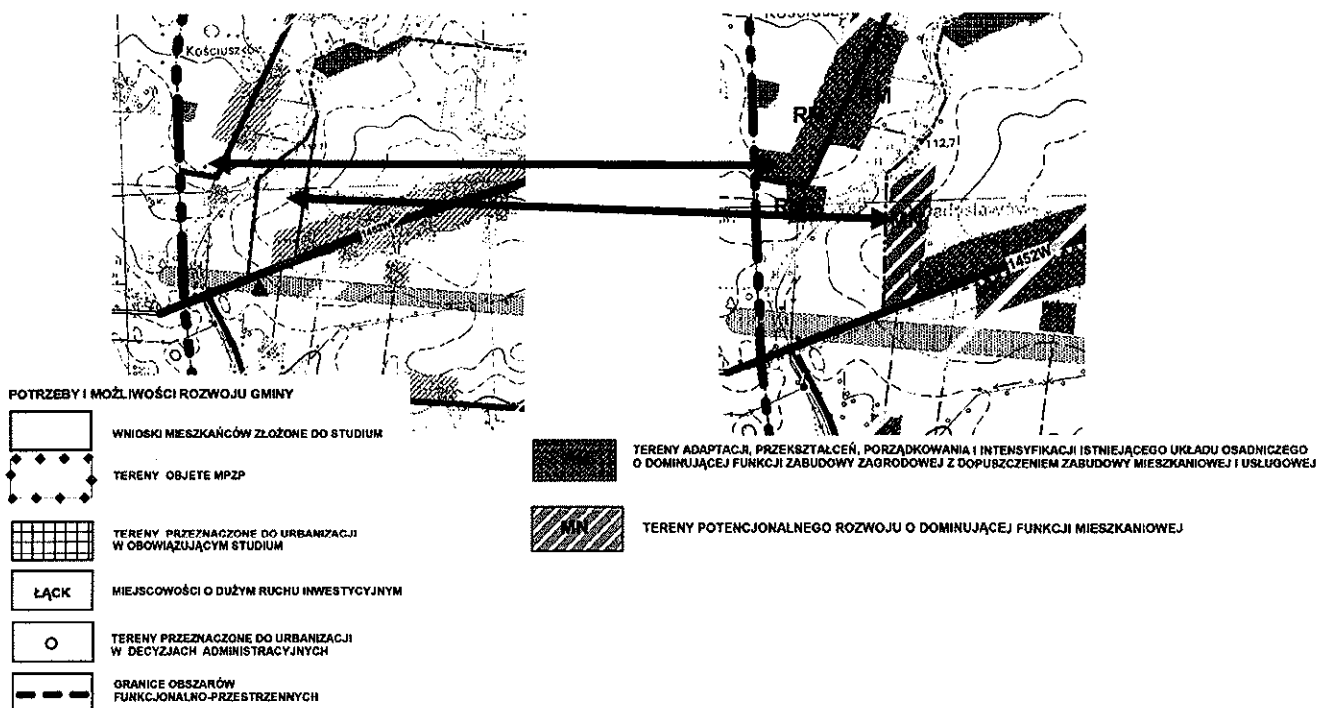
Podsumowując, zapotrzebowanie oraz suma chłonności w przypadku ww. trzech wariantów przekracza możliwości inwestycyjne, tym samym nie ma możliwości wyznaczenia nowych obszarów pod zabudowę poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną oraz poza planami miejscowymi.

Powyższe potwierdza również Gmina Łąck, bowiem w ramach tekstu Studium, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały (str. 69), stwierdzono, iż: „(...) Brak jest możliwości wyznaczenia nowych obszarów pod zabudowę mieszkaniową poza zwartą strukturą obszarów funkcjonalno-przestrzennych i poza terenami objętymi planami miejscowymi. (...)”.

Tymczasem, zgodnie z załącznikiem nr 4 do uchwały, stanowiącym kierunki zagospodarowania przestrzennego, **wyznaczono nowe obszary funkcjonalne**, oznaczone m.in. jako tereny potencjalnego rozwoju o dominującej funkcji mieszkaniowej (MN) w miejscowości Władysławów, poza zwartą strukturą obszarów funkcjonalno - przestrzennych i poza terenami objętymi planami miejscowymi, co zostało pokazane na poniższych fragmentach rysunków). Jak wynika z rysunku studium, stanowiącego uwarunkowania rozwoju, powyższa zmiana wynika m.in. ze złożonego wniosku mieszkańców.

Fragment załącznika nr 2 pn.
„Uwarunkowania rozwoju”

Fragment załącznika nr 4 pn.
„Kierunki zagospodarowania przestrzennego”



Analizując bilans w odniesieniu do funkcji zabudowy usługowej należy uznać, że **w tym przypadku, również w sposób nieprawidłowy wyznaczono zapotrzebowanie na nową zabudowę.**

Również analogicznie do funkcji mieszkaniowej, przedstawia się kwestia samego bilansu w odniesieniu do funkcji zabudowy usługowej. Pomijając już kwestię, że w jednym miejscu Studium poddano analizie tylko zabudowę usługową, w innych zaś łącznie zabudowę produkcyjną – usługową, **należy zauważyć, iż w przypadku przyjęcia maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę dla funkcji 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 możliwości wyznaczania nowych obszarów o funkcji usługowej.**

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.

Ponadto, w tym miejscu należy podkreślić, że Gmina Łąck, ponownie oparła wyliczenia m.in. na decyzjach o warunkach zabudowy i wypisach z planów miejscowych, które nie mogą stanowić podstawy do wyliczania zapotrzebowania na nową zabudowę.

Powyższe wynika m.in. z zapisów zawartych w części tekstowej uwarunkowań, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały (str. 65), w brzmieniu: „*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.”

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 każdy, w tym m.in. w celach: notarialnych, prowadzonych postępowań sądowych i administracyjnych, związanych z planowanym podziałem działki, a także jedynie w celach informacyjnych. Analogiczna sytuacja dotyczy wydawania decyzji o warunkach zabudowy, które również wydawane są w różnych celach, nie tylko tych zmierzających do realizacji zabudowy. 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”.

Ponownie wskazać należy, że skoro wyliczona chłonność przekracza znacząco zapotrzebowanie, to brak było jakichkolwiek podstaw prawnych do wyznaczania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę m.in. mieszkaniową i zagrodową, poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi na taki cel w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem, szczegółowa analiza ustaleń części graficznej studium, określającej uwarunkowania oraz kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącej odpowiednio załącznik nr 2 i nr 4, w zestawieniu z wyznaczonymi granicami funkcjonalno-przestrzennych, które jak wynika z pisma Urzędu Gminy Łąck z 28 grudnia 2021 r., stanowią wyznaczone obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych, wykazała jednoznacznie, iż wyznaczone zostały nowe obszary z przeznaczeniem m.in. pod tereny potencjalnego rozwoju o dominującej funkcji mieszkaniowej, czy też pod tereny wielofunkcyjne

związane z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem. Tereny te dotychczas były przeznaczone pod: „użytki rolne (...) nie przeznaczone do urbanizacji możliwość zalesienia i tworzenia gospodarstw leśnych” oraz „tereny do zalesienia i zadrzewienia”.

Powyższe dotyczy, m.in. miejscowości: Zaździerz, Zofiówka, czy też Wincentów i znajduje swoje potwierdzenie również w wyjaśnieniach Urzędu Gminy Łąck z 28 grudnia 2021 r.: „(...) Obszary, dla których dokonano zmian w strukturze funkcjonalno-przestrzennej zajmują powierzchnię ok. 168ha. Dla terenów tych rozszerzono zakres możliwych do realizacji funkcji określając je jako tereny adaptacji, przekształceń porządkowania i intensyfikacji istniejącego układu osadniczego o dominującej funkcji rekreacyjnej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej /ML/MN/ tereny adaptacji, przekształceń porządkowania i intensyfikacji istniejącego układu osadniczego o dominującej funkcji mieszkaniowej /MN/ oraz tereny wielofunkcyjne związane z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem /USM/ i w niewielkim zakresie tereny potencjalnego rozwoju o dominującej funkcji mieszkaniowej /MN/. (...)”.

Odnosząc się, w tym miejscu uzasadnienia, do wyznaczonych w dotychczas obowiązującym studium gminy Łąck, obszarów funkcjonalnych oznaczonych jako *użytki rolne* oraz *tereny do zalesienia i zadrzewienia*, należy wskazać, iż 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). Trudno zatem zaliczyć do obszarów zurbanizowanych pojedynczą, rozproszoną zabudowę mieszkaniową, czy tym bardziej zagrodową, która w tym przypadku, w sposób błędny, potraktowana została w ramach oznaczenia: „*Granice obszarów funkcjonalno-przestrzennych*”, skoro to dopiero w przedmiotowym studium dokonano *de facto* zmiany funkcji terenów: „użytki rolne (...) nie przeznaczone do urbanizacji możliwość zalesienia i tworzenia gospodarstw leśnych” oraz „*tereny do zalesienia i zadrzewienia*” pod tereny potencjalnego rozwoju o dominującej funkcji

mieszkaniowej (MN), czy też pod tereny wielofunkcyjne związane z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem (USM).

Kluczowe w niniejszej sprawie jest zatem porównanie, wyznaczonych na mapie przedstawiającej kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącej załącznik nr 4, **poszczególnych obszarów funkcjonalnych i ich zestawienie z:**

- **dotychczas obowiązującym studium** uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck;
- **rysunkiem przedstawiającym uwarunkowania** zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck, stanowiącym załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały, na której zostały wyznaczone granice obszarów funkcjonalno-przestrzennych, które zgodnie z wyjaśnieniami Urzędu Gminy Łąck zawartymi w piśmie z 28 grudnia 2021 r. stanowią **granice obszarów zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych,**

które z jednej strony wykazało, że pojedyncza, rozproszona zabudowa mieszkaniowa oraz zagrodowa została potraktowana jako obszary zurbanizowane. Z drugiej zaś strony z ww. dokumentów wynika, że Rada Gminy Łąck dokonała oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a także pozostałych obszarów, dla których obowiązują plany miejscowe, na podstawie wprowadzonej już korekty obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej, wynikającej z podjętej uchwały Nr XXIII/238/2021 z 23 listopada 2021 r., będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W ten sposób, do obszarów zwartej zabudowy zaliczono znaczne powierzchnie gruntów, które dopiero w przyszłości podlegać mogą nowej zabudowie, co w konsekwencji sugeruje większe ich zagęszczenie, niż wynika to z faktycznej zabudowy. **Powyższym działaniem doprowadzono do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę poza ostatecznymi wynikami bilansu, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 5 pkt 2 i pkt 4, art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p., które należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, w trybie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.**

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 11 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 1459/20, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr I.8.2020 Rady Gminy Jasieniec z 30 stycznia 2020 r. „w sprawie uchwalenia studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jasieniec": „(...) Należy się zgodzić z Wojewodą, że w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów w przypadku, gdy chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę. Podstawę dokonania wszelkich wyliczeń zapotrzebowania stanowią natomiast m. in. szczegółowe analizy i prognozy demograficzne opracowane dla danej gminy. Bilanse, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 oraz art. 10 ust. 5-7 u.p.z.p. winny stanowić integralną część uwarunkowań. Natomiast ostateczny wynik bilansu w związku z przepisem art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., powinien być dopiero podstawą do wyznaczenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy. (...)

W konsekwencji, wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, pomimo braku takich możliwości, oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Podobnie rzecz się ma z wyznaczeniem nowych terenów pod zabudowę, pomimo braku przeprowadzenia jakiegokolwiek bilansu dla danej funkcji zabudowy, w związku z brakiem określenia dla nich zapotrzebowania. Takie działanie w rozpatrywanej sprawie doprowadziło do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, poza ostatecznymi wynikami bilansu. (...)

W realiach rozpatrywanej sprawy, trafna jest więc konstatacja Organu nadzoru, że skoro łączna maksymalna chłonność położonych na terenie gminy obszarów przeznaczonych w miejscowych planach pod zabudowę wynosi ok. 5 836 774 m² p.u. (str. 48 - 49 załącznika nr 2 do uchwały, rozdział 17.3. pn. "Chłonność terenów w granicach obowiązujących mpzp"), a zapotrzebowanie określone zostało na poziomie 5 777 778 m², to chłonność ta przewyższa zapotrzebowanie o 58 996 m² powierzchni użytkowej. Zatem już z tego powodu, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., brak jest możliwości, wyznaczenia nowych obszarów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, usług nieuciążliwych i zabudowy zagrodowej. Trzeba też się zgodzić z Wojewodą, że przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej należy rozumieć obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych. Wobec tego do obszarów zurbanizowanych nie zalicza się rozproszonej zabudowy zagrodowej. Analiza wyznaczonych kierunków zagospodarowania przestrzennego, w tym analiza części graficznej zmiany studium świadczy zaś o wyznaczeniu

nowych, powierzchniowo znaczących obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową, usługi nieuciążliwe i zabudowę zagrodową. Zgodzić się więc należy z Wojewodą, że na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego wyznaczono nowe obszary, w tym m. in. obszary zabudowy mieszkaniowej, usług nieuciążliwych, zabudowy zagrodowej, pomimo chłonności przekraczającej wartość szacowanego zapotrzebowania. Wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, pomimo braku takich możliwości, niewątpliwie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Podobnie jak i wyznaczenie nowych terenów pod zabudowę, pomimo braku przeprowadzenia jakiegokolwiek bilansu dla danej funkcji zabudowy, w związku z brakiem określenia dla niej zapotrzebowania. Doszło więc do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę poza ostatecznymi wynikami bilansu.”.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru wskazuje, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany przeznaczenia terenów pod zabudowę, niemniej jednak **obowiązkiem Rady Gminy Łąck jest jednoznaczne dokonanie oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, opartej na faktycznej chłonności wynikającej z istniejącego i aktualnego zagospodarowania gminy, oraz chłonności wynikającej z ustaleń obowiązujących planów miejscowych, w podziale na poszczególne funkcje zabudowy, nie zaś dokonywanie oceny chłonności zgodnie z potrzebami i możliwościami rozwoju gminy, czyli na podstawie planowanych dopiero w przyszłości obszarów zwartej zabudowy na terenie gminy Łąck.**

W przedmiotowej sprawie, organy Gminy Łąck nie miały możliwości wyznaczania obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w ramach obszarów pn. „Potrzeby i możliwości rozwoju Gminy”, zgodnie z legendą zamieszczoną na rysunku Studium, stanowiącym uwarunkowania rozwoju, bowiem winny były wyznaczyć obszary zgodnie z faktycznie istniejącymi terenami układów osadniczych według dominującej funkcji, tj. mieszkaniowej, zagrodowej, usługowej, letniskowej, produkcyjnej i usługi publiczne.

W tym przypadku doszło *de facto* do wyznaczenia nowych obszarów z przeznaczeniem pod m.in. tereny potencjalnego rozwoju o dominującej funkcji mieszkaniowej (MN), czy też pod tereny wielofunkcyjne związane z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem (USM) w wymienionych przykładowo miejscowościach, na skutek wprowadzonej korekty obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej, zgodnie z potrzebami i możliwościami rozwoju gminy, będącymi przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, mimo wyliczeń w oparciu o dane zawarte przez samą gminę Łąck,

w ramach wykonanego bilansu, z którego wynika brak jakiegokolwiek możliwości wyznaczenia nowych obszarów funkcjonalnych, co oznacza istotne naruszenie art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a w konsekwencji także § 4 ust. 1 pkt 3 i § 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, jedynie w przypadku gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza ww. obszarami, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu.

W tym miejscu ponownie wskazać należy, iż w przypadku, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a także na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, poza taką strukturą.

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 **nalegało 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. **Biorgąc powyższe pod uwagę Sąd wskazuje, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU (por. wyroki WSA w Poznaniu z 23.02.2017 i 30.03.2017, sygn. akt IV SA/Po 1051/16, IV SA/Po 956/16, dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).";**

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że „Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: „formułuje się”, „szacuje się”, „porównuje się”, „określa się” dowodzi, że **ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób wrywkowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą czynności.** Zaznaczyć w związku z tym przyjdzie, że skoro ocena w tym zakresie powinna uwzględniać okres nie dłuższy niż 30 lat, to co do

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w 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 stwierdził, 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 (Rl, 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. 65-66 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 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. 65-66 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 określono, gdzie będą wyznaczone tereny z przeznaczeniem pod zabudowę, **co powinno być wyznaczone dopiero po wyliczeniu zapotrzebowania i oszacowania obu chłonności, taki jest bowiem cel wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę.**

Dodatkowo w Studium nie wskazano na jakiej podstawie i według jakich założeń oraz wyliczeń **przyjęto odgórnie** np. współczynnik na poziomie 70% zainwestowania dla np. terenów o funkcji zabudowy mieszkaniowej (w miejscowości Łąck, Wola Łącka), przy wyliczaniu chłonności w ramach obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych (str. 63-64 tekstu Studium stanowiącego uwarunkowania rozwoju).

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle

orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*”.

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

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

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

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

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

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 nieścisłość 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 XXIII/238/2021 Rady Gminy Łąck z 23 listopada 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, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/