



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 listopada 2019 r.

WNP-I.4131.192.2019.JF

**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 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VII/67/2019 Rady Gminy Łąck z 8 października 2019 r. „w sprawie: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 8 października 2019 r. Rada Gminy Łąck podjęła uchwałę Nr VII/67/2019 „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 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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 „*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 skrepowanej 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.

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.

Tymczasem, dokonując analizy przedmiotowej uchwały Nr VII/67/2019 Rady Gminy Łąck z 8 października 2019 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 dotyczące prognoz demograficznych, a w konsekwencji niespójności w zakresie określonego w skali gminy maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, jak również sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę niezgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p.

Jak wynika bowiem z części tekstowej określającej uwarunkowania, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, Rozdział 7. pn. „Potrzeby i możliwości rozwoju gminy”, Podrozdział 7.2. pn. „Prognozy demograficzne”, Tabela 19. pn. „Prognozy ludności wg funkcjonalnych grup wieku opracowane na bazie NSP 2011 w 2014 r. dla powiatu płockiego (dane wg BDL) oraz prognoza ludności dla gminy Łąck (opracowanie własne na podstawie prognozy ludności dla wsi powiatu płockiego)”, **str. 56** tekstu uwarunkowań Studium, **prognozowana liczba ludności dla Gminy Łąck wynosi:**

- w **2030 r.** – **5493 osób**;
- w **2040 r.** – **5454 osób**,

podczas gdy już na **str. 57** tego samego tekstu uwarunkowań Studium, wskazano, iż **liczba ludności w gminie Łąck może kształtować się całkiem inaczej**, gdyż przyjmując, że w ciągu następných piętnastu lat zostanie zachowana dynamika wzrostu liczby ludności, w **2030 r.** gminę mogłoby zamieszkiwać **6028 osób**, a w **2045 r.** (perspektywa 30-letnia) **6782 osoby**, przy czym jak wynika z „Analizy społecznej” zawartej również w Rozdziale 7., Podrozdział 7.1. pn. „Analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne”, (str. 54 tekstu uwarunkowań Studium): „W gminie Łąck stan ludności z GUS wg faktycznego miejsca zamieszkania, w **2014 r.** (stan na 31.XII), wyniósł **5359 osób** i zwiększył się o około 7% w stosunku do 2008 r. O korzystnych uwarunkowaniach demograficznych

może też świadczyć dodatni wskaźnik przyrostu naturalnego i salda migracji, a w zakresie struktury wiekowej ludności w wieku produkcyjnym. W 2017 r. w gminie Łąck zamieszkiwało już 5423 ludzi co stanowi wzrost w stosunku do 2008 r. (5010) o ponad 8,2%.”.

Skoro zatem, jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyżej przywołanym wyroku z 30 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, **konsekwencją sporządzenia bilansu terenu, a także maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę**, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, **niezgodnie z wymaganiami stawianymi przez ustawodawcę, jest naruszające przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. określenie kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy**, należy raz jeszcze podkreślić, że już 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 **określa 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. Organa 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. 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) 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 na terenie gminy:

- **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.**

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy należy przede wszystkim wskazać, iż mając na uwadze sposób formułowania danych, przez Radę Gminy Łąck, w odniesieniu do prognoz demograficznych zawartych w Rozdziale 7. Podrozdziale 7.2., str. 55 – 57 tekstu uwarunkowań Studium, z których z jednej strony wynika prognozowana liczba ludności dla Gminy Łąck: **5493** osób w **2030** r. i **5454** osób w **2040** r., a z drugiej strony przyjmuje się, że w **2030** r. gminę mogłoby zamieszkiwać **6028** osób, a w **2045** r. mogłyby już zamieszkiwać **6782** osoby, zdaniem organu nadzoru, przytoczone stwierdzenia wzajemnie się wykluczają i nie mogą tym samym zostać uznane za podstawę do dokonywania dalszych wyliczeń w zakresie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, co potwierdził jednoznacznie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w przywołanym wyżej wyroku z 30 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2440/16.

Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 oraz art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p., co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto, 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 **ponownie** dokonano oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych odnosząc się do terenów wynikających z obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i **obowiązującego Studium** gminy (zestawienie tabelaryczne na str. 62 tekstu uwarunkowań Studium), mimo, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 30 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, stwierdził, że: „*W załączniku nr 3 do przedmiotowej uchwały, **chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej sporządzono w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno - przestrzennej**, o czym świadczą zapisy zawarte na str. 42 w brzmieniu:*

*"Chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej Wielkości obszarów w ramach układów osadniczych (wg obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i obowiązującego Studium gminy) zostały przedstawione w tabeli (...)"*.

Z kolei na str. 43 określono chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, zamiast dokonania oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę z wyłączeniem obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

W przypadku obu rodzaju chłonności, obliczono je w oparciu o te same dane dotyczące obowiązujących na terenie gminy [...] miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przy czym **wyliczenia te nie są chłonnością w rozumieniu art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 u.p.z.p.**, bowiem nie określają one powierzchni terenów możliwych do nowej zabudowy, a także nie rozróżniają terenów możliwych do zabudowy w ramach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej od terenów położonych poza taką strukturą, na których możliwa jest nowa zabudowa i dla której obowiązują plany miejscowe.

Wojewoda zasadnie wywodził, że w uchwale za chłonność przyjęto de facto wszystkie tereny, dla których obowiązujące studium, jak i plany miejscowe przesądzają o inwestycyjnym charakterze, bez względu na aktualny stan zagospodarowania, (...)”.

**Organ nadzoru wskazuje, że nie kwestionuje możliwości wprowadzania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową, 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 ustawy o p.z.p.**

Celem sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., **jest faktyczne wykazanie potrzeby zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę lub nowego zapotrzebowania pod tereny inwestycyjne.** Do powyższego niezbędne jednak jest oszacowanie **chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, w rozumieniu realizowania nowej zabudowy, które nie może przekraczać maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę, przy czym zapotrzebowanie to musi opierać się na jednoznacznych analizach demograficznych, społecznych i środowiskowych.**

Tymczasem, dokonana przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały, w tym w szczególności jej załącznika nr 1, stanowiącego tekst uwarunkowań Studium, wskazuje,  **iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały nie spełniono wymagań, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., bowiem bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę sporządzono w oparciu o ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (uchwała Nr IV/93/99 Rady Gminy Łąck z 30 listopada 1999 r., zmieniona uchwałą Nr XXIX/213/2010 Rady Gminy Łąck z 10 listopada 2010 r. w zakresie działek nr ew. 3/72, 3/73 w obrębie PSO Łąck), zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej.**

Tym samym w Studium **nie dokonano oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), a więc w odniesieniu do wyodrębnionego przestrzennie obszaru zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkanego przez ludzi.**

Powyższe wynika z zapisów zawartych w:

– części tekstowej uwarunkowań, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, w brzmieniu:

- ***„Wielkości obszarów w ramach układów osadniczych o w pełni wykształconej zwartej strukturze jednostki osadniczej (odnosząc się do terenów wynikających z obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i obowiązującego Studium gminy) zostały przedstawione w tabeli.”***, (Rozdział 7., Podrozdział 7.4., str. 62 tekstu Studium, zawierającego uwarunkowania);
- ***„Powierzchnię nowych terenów do urbanizacji :***
  - 70ha o dominującej funkcji mieszkaniowej,
  - 10ha o dominującej funkcji mieszkaniowo-usługowej,
  - 15ha o dominującej funkcji usługowo-produkcyjno-składowej,
  - 42ha terenów wielofunkcyjnych związanych z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem,

- 12ha terenów wielofunkcyjnych związanych z usługami, rekreacją i sportem, w stosunku do obowiązującego Studium wyznaczono w sposób nie przekraczający chłonności terenów określonych w obowiązującym dokumencie.", (Rozdział 7., Podrozdział 7.4., str. 65 tekstu Studium, zawierającego uwarunkowania);

– części tekstowej kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiącej załącznik nr 3 do uchwały, w brzmieniu: „Wyznaczone dodatkowe tereny (w stosunku do obowiązującego Studium):

- o dominującej funkcji mieszkaniowej,
- o dominującej funkcji mieszkaniowo-usługowej,
- o dominującej funkcji usługowo-produkcyjno-składowej,
- wielofunkcyjne związane z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem,
- tereny wielofunkcyjne związane z usługami, rekreacją i sportem,

usytuowane na obszarach powiązanych z wykształconą zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną w granicach jednostek osadniczych.", (Rozdział III. pn. Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, str. 12 tekstu Studium, zawierającego kierunki zagospodarowania przestrzennego).

Tym samym, sporządzając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, Rada Gminy Łąck dokonała oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, **jedynie w oparciu o ustalenia obowiązującego studium, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej.**

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, 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.

Tymczasem na rysunku Studium, zawierającym kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym załącznik nr 4 do uchwały, wyznaczono nowe obszary pod zabudowę mieszkaniową, w ramach terenów:

- adaptacji, przekształceń, porządkowania i intensyfikacji istniejącego układu osadniczego o dominującej funkcji mieszkaniowej (MN);
- adaptacji, przekształceń, porządkowania i intensyfikacji istniejącego układu osadniczego o dominującej funkcji rekreacyjnej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej (ML/MN);
- potencjalnego rozwoju o dominującej funkcji mieszkaniowej (MN);
- wielofunkcyjnych związanych z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem (USM),  
zawierając jednocześnie kolejne wykluczające się stwierdzenia na stronie 64 – 65 tekstu uwarunkowań, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, w brzmieniu:

- „maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę odniesione do analiz demograficznych (73ha), środowiskowych, ekonomicznych i społecznych (290ha) **nie przekracza chłonności** obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych (130ha) oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową (265ha).”;
- „**Powierzchnie nowych terenów do urbanizacji:**
  - 70ha o dominującej funkcji mieszkaniowej,
  - 10ha o dominującej funkcji mieszkaniowo-usługowej,
  - 15ha o dominującej funkcji usługowo-produkcyjno-składowej,



- 42ha terenów wielofunkcyjnych związanych z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem,
  - 12ha terenów wielofunkcyjnych związanych z usługami, rekreacją i sportem,
- w stosunku do obowiązującego Studium wyznaczono w sposób nie przekraczający chłonności terenów określonych w obowiązującym dokumencie.”.

Powyższe potwierdza sam Wójt Gminy Łąck w piśmie z 6 listopada 2019 r., znak: RP.6720.1.2013, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 29 października 2019 r., znak: WNP-I.4131.192.2019.JF, w którym stwierdza, iż: „4. **Mimo, że wyliczone maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę nie przekracza chłonności obszarów** o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych (130 ha) oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową (265 ha) **to określono tereny do urbanizacji**. Przesłanką do ujęcia nowych terenów były w dużej mierze uwarunkowania społeczne: (...)”.

Sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę niezgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p. i wyznaczenie na jego podstawie nowych terenów pod zabudowę, stanowi o naruszeniu art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 2 i pkt 4 ustawy o p.z.p., co należy kwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1, a tym samym skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W tym kontekście organ nadzoru wskazuje, iż powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium, na co wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. zawarte w wyrokach:

- 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 Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „Uzasadniony jest pogląd Wojewody, że z przepisów art. 10 ust. 5 u.p.z.p. jednoznacznie wynika, iż w celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy w skali gminy: - określić maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę; - dokonać oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; - dokonać oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. (...) 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.”;
- 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.**”.

Odnośnie sporządzania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz określania parametrów i wskaźników urbanistycznych, stanowisko judykatury możemy również odnaleźć m.in. w wyrokach:

- 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” kategorię 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,

iz rzeczony bilans nie jest opracowaniem spójnym, uporządkowanym i kompleksowym, a jego poszczególnych elementów należy poszukiwać w treści całego studium. Powyższa okoliczność nie stanowiła jednak bezpośredniej przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały, choć niewątpliwie utrudniała weryfikację bilansu w świetle przesłanek materialnoprawnych. Sąd odnosząc się do rozważanego bilansu terenów stwierdził w ślad za organem nadzoru, iż przede wszystkim nie spełnia on wymagań określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1 PlanZagospU, ponieważ nie określa maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. Następnie, jeśli chodzi o warunki sprecyzowane w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU, to podstawowym zarzutem pod adresem bilansu jest odniesienie się wyłącznie do terenów zabudowy mieszkaniowej w miejscowościach - Bielawy i Sobota i pominięcie możliwości lokalizowania nowej zabudowy (niekoniecznie mieszkaniowej) na terenie całej gminy (a nie tylko w dwóch miejscowości), wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy w podziela na funkcje.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził, że „Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., zapotrzebowanie na nową zabudowę określa się na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, wyrażając go w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. W studium nie zawarto jakichkolwiek prognoz demograficznych dotyczących gminy Łąck, co powoduje, że nie można uznać by zapotrzebowanie na nową zabudowę spełniało wymogi art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b i art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (...) Ustawodawca w art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6 u.p.z.p. nałożył obowiązek określenia potrzeb inwestycyjnych gminy, wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy, a także możliwości jej finansowania, a w art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. - obowiązek dokonania zmian projektu studium w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne przekraczają możliwości ich finansowania. Jednak w studium nie określono w sposób szczegółowy ustaleń dotyczących kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., a także w zakresie określenia obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w 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.”.**

Organ nadzoru podkreśla, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Łąck było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę,

w tym udokumentowanie faktycznych potrzeb do delimitacji nowych obszarów. W tym celu niezbędne było jednoznaczne określenie zapotrzebowania, oraz jednoznaczne określenie chłonności stanowiącej sumę tzw. rezerw terenów w ramach zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej oraz terenów objętych planami miejscowymi pozostającymi poza tą strukturą. Dokonanie oceny chłonności w oparciu o ustalenia studium, nie zaś kryteria ustawowe, nie spełniają wymogu określonego w wyżej przywołanych przepisach. Raz jeszcze należy podkreślić, iż dopiero wykonane w sposób spełniający warunki ustawowe: analizy, bilanse terenów przeznaczonych pod zabudowę, określenie zapotrzebowanie na nową zabudowę, a także jednoznacznie określone możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej służących realizacji zadań własnych gminy, stanowić może podstawę do prawidłowego, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy (*vide* art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). Braki w powyższym zakresie należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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

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

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

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

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

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

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

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

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 ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania studium, organ nadzoru uznał błędne wskazanie **art. 27** ustawy o p.z.p. w podstawie prawnej uchwały, który nie ma zastosowania w przedmiotowej sprawie.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VII/67/2019 Rady Gminy Łąck z 8 października 2019 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI  
WZ 5176-0-16  
Sylwester Dąbrowski  
I Wicewojewoda Mazowiecki